Winkelboa's nader beschouwd

Evaluatie van een pilot rond inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren bij winkeldiefstal

PETER KRUIZE

PAUL GRUTER



Winkelboa's nader beschouwd

Evaluatie van een pilot rond inzet
van buitengewoon
opsporingsambtenaren bij winkeldiefstal

atENo Bureau voor Criminaliteitsanalyse

Peter Kruize
Paul Gruter

Titel
Winkelboa's nader beschouwd
Evaluatie van een pilot rond inzet van buitengewoon opsporingsambtenaren bij winkeldiefstal

Auteurs
Peter Kruize
Paul Gruter

Met medewerking van
Marijn Everartz en Carolien Swier

In opdracht van
Ministerie van Veiligheid en Justitie
WODC – EWB

Omslag foto en vormgeving
Ateno / Multicopy Amsterdam

Drukwerk
Multicopy Amsterdam

ISBN 978-94-91534- 02-7
ISBN 978-94-91534- 03-4 (elektronische versie – PDF –)

Inhoud

Afkortingen verklaard 6

Samenvatting 7

1 Inleiding 13

1.1 De winkelboa: politieke context 14

1.2 Landelijke kaders voor de pilot 19

1.3 Evaluatie van de pilot: probleemstelling en onderzoeksvragen 22

1.4 Methode van onderzoek 23

2 Planevaluatie 29

2.1 Totstandkoming van plannen van aanpak 29

2.1.1 Haarlemmermeer 29

2.1.2 's-Hertogenbosch 30

2.1.3 Roermond 30

2.1.4 Rotterdam 32

2.1.5 Vlaardingen 32

2.1.6 Zaltbommel 33

2.2 Inhoud plannen van aanpak 34

2.2.1 Roermond: een brede inzet van winkelboa's 34

2.2.2 Vlaardingen: een beperkte inzet van winkelboa's 38

2.3 Bezwaren tegen operationele inzet van de winkelboa 38

2.3.1 Haarlemmermeer 39

2.3.2 ’s-Hertogenbosch 40

2.3.3 Rotterdam 40

2.3.4 Zaltbommel 41

2.4 Plannen en bezwaren gewogen 41

3 Winkelboa’s in Roermond 44

3.1 Aangiftebereidheid van winkeliers 44

3.2 Opleiding winkelboa's en de start van de pilot 45

3.3 Geregistreerde winkeldiefstallen en de inzet van de winkelboa's 46

3.4 Beschrijving van zaken waar de winkelboa's zijn ingezet 48

3.4.1 Zelfstandig door winkelboa's afgehandelde zaken 48

3.4.2 Winkelboa's rukken uit; politie neemt over 50
3.4.3 Overzicht van zaken waar de winkelboa's zijn ingezet 51
3.5 Winkeliers over diefstallen en winkelboa’s 51
3.6 Particuliere beveiligers en winkelboa’s 54
3.7 Stadstoezicht-medewerkers over de winkelboa-taak 56
3.8 Politie en winkelboa’s 58
3.8.1 Servicecenter politie Roermond 58
3.8.2 Samenwerking op de werkvloer 59
3.8.3 Communicatiemiddelen 61
3.8.4 Afhandeling op het politiebureau 61
3.9 Pilotervaringen in Roermond nader beschouwd 62

4 Winkelboa’s in Vlaardingen 65
4.1 Aangiftebereidheid van winkeliers 65
4.2 Start van de pilot 66
4.3 Geregistreerde winkeldiefstallen en de inzet van de winkelboa's 67
4.4 Winkeliers over diefstallen en winkelboa’s 68
4.5 Particuliere beveiligers in het Stadshart 69
4.6 Medewerkers van de Lichtblauwe Brigade over winkelboa-taak 70
4.7 Politie en winkelboa’s 70
4.8 Pilotervaringen in Vlaardingen nader beschouwd 71

5 Conclusies 72
5.1 Planevaluatie 72
5.2 Procesevaluatie 75
5.3 Effectevaluatie 77
5.4 Tot besluit: de doelstellingen van de pilot winkelboa gehaald? 78

Summary 80

Geraadpleegde literatuur 85

Bijlage 1 Begeleidingscommissie 87
Bijlage 2 Interviewrespondenten 88
Bijlage 3 Eenvoudige winkeldiefstal 89
Bijlage 4 Enquêtevragen winkeliers 91

Afkortingen verklaard

Afkorting	Omschrijving
APV	Algemene Politie Verordening
BBO	Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar
BIZ	Bedrijven Investerings Zone (Roermond)
BOA	Buitengewoon Opsporings Ambtenaar
BVH	Basis Voorziening Handhaving
CITO	Centraal Instituut voor ToetsOntwikkeling
CJIB	Centraal Justitieel Incasso Bureau
EPOD	Europese Preventie Opleidingen en Diensten in veiligheid
Fte	Fulltime equivalent
HKS	Herkenningsdienst Systeem
KVO	Keurmerk Veilig Ondernemen
OM	Openbaar Ministerie
Progis	Programma Informatievoorziening Strafrechtsketen
SODA	Stichting OverlastDonaties
RIT	Retail Intervention Team
RTGB	Regeling Toetsing Geweldsbeheersing Buitengewoon Opsporingsambtenaren
SBV	Strategisch Beraad Veiligheid
SMVP	Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VPB	Vereniging Particuliere Beveiligingsorganisaties
VTR	Veiligheid Toegang Registratie
WIVVG	Wet Identiteitsvaststelling Verdachten, Veroordeelden en Getuigen
WODC	Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
ZSM	Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk.

Samenvatting

De term winkelboa heeft verschillende betekenissen gehad de afgelopen jaren. Oorspronkelijk refereert het begrip aan een particuliere beveiliger, die een aantal overheidstaken overneemt. In de herziene versie gaat het om een gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaar uit het domein Openbare ruimte (domein 1), die een aantal bevoegdheden krijgt op het gebied van eenvoudige winkeldiefstallen. Hiermee krijgt de gemeentelijke boa bevoegdheden op het terrein van misdrijven. De minister van Veiligheid en Justitie heeft besloten om in de vorm van een pilot na te gaan op welke wijze een gemeentelijke winkelboa kan worden ingezet en wat de effecten van een dergelijke inzet zijn. Het doel van de pilot is om de aangiftebereidheid van winkeliers bij heterdaad constateringen van winkeldiefstal te vergroten (meer tevreden over de afhandeling) zonder dat dit tot een taakverzwaring van de politie leidt (door de inzet van winkelboa's).

Zoals gezegd heeft de gemeentelijke winkelboa bevoegdheden om op te treden bij eenvoudige winkeldiefstallen. Dit zijn diefstallen waarbij er sprake is van een meerderjarige verdachte met een gestolen goed dat de waarde van €120 niet te boven gaat en er mag geen sprake zijn van specifieke recidive, meerdere gepleegde winkeldiefstallen/-verduisteringen of enige vorm van geweld of bedreiging. Er zijn zes gemeenten bereid gevonden om aan de pilot deel te nemen, te weten: Zaltbommel, Rotterdam, Haarlemmermeer, 's-Hertogenbosch, Vlaardingen en Roermond.

In het kader van de pilot is door het ministerie een landelijke klankbordgroep ingesteld met vertegenwoordigers van deze zes pilotgemeenten en een aantal andere belanghebbenden (politie, OM, VNG en MKB Nederland). Door het ministerie van Veiligheid en Justitie is een notitie geschreven waarin de kaders van de pilot staan beschreven. In de landelijke klankbordgroep is besloten de pilot in twee fasen op te delen: een planfase en een uitvoerende fase. De pilotgemeenten hebben de mogelijkheid om te stoppen na de eerste fase. De pilot is extern geëvalueerd en de resultaten hiervan liggen voor in dit rapport. De evaluatie bestaat uit drie onderdelen.

1. Planevaluatie, op basis van gesprekken met direct betrokkenen en het bestuderen van de projectplannen.
2. Procesevaluatie, aan de hand van gesprekken met en een enquête onder winkeliers (voor- en nameting), gesprekken met politiemedewerkers en een kijkje in de keuken van gemeentelijke boa's in de twee gemeenten (Roermond en Vlaardingen) die tot uitvoering van de pilot zijn overgegaan aan de hand van gesprekken en het meelopen van enkele diensten.
3. Effectevaluatie, aan de hand van inzetgegevens van winkelboa's en aangiftecijfers van winkeldiefstal in de pilot- en controlegemeenten.

Planevaluatie

Iedere pilotgemeente heeft een plan van aanpak opgesteld dat is afgestemd met politie, OM en winkeliers. In dit plan staan tevens de randvoorwaarden voor een verantwoorde uitvoering van de pilot. Het is de lokale driehoek die besluit over het al dan niet operationeel inzetten van de winkelboa. De planevaluatie geeft antwoord op drie onderzoeksvragen:

1. Op welke wijze zijn de projectplannen in de pilotgemeenten tot stand gekomen?
2. Wat is de inhoud van de projectplannen in de pilotgemeenten?
3. Wat zijn de doorslaggevende argumenten geweest om af te zien van de operationele inzet van de winkelboa?

Totstandkoming van de plannen

De gemeentelijke vertegenwoordigers zoeken voor het opstellen van een plan allen contact met de politie en, in het verlengde daarvan, met het Openbaar Ministerie. Het zijn echter steeds de politievertegenwoordigers die de belangrijkste gesprekspartners zijn. Behalve in Zaltbommel worden in de pilotgemeenten ook de winkeliers gevraagd naar hun mening over een eventuele pilot met de winkelboa. De formele besluitvorming vindt plaats in de lokale driehoek. Er is echter meestal al het nodige informeel vooroverleg geweest, zodat de uiteindelijke besluitvorming het ambtelijk advies volgt. Uitzondering hierop vormt de gemeente 's-Hertogenbosch waar het ambtelijk advies om, in tweede aanleg, toch mee te doen met de tweede fase van de pilot, niet door de lokale driehoek wordt gevolgd.

Inhoud projectplannen

In de projectplannen van de vier gemeenten die hebben besloten niet daadwerkelijk te experimenteren met de inzet van de winkelboa, worden vraagtekens geplaatst bij de opbrengst van de pilot en wordt beschreven welke problemen er zich in de praktijk zullen voordoen.

Het plan van aanpak van Vlaardingen, een van de gemeenten die wel aan de pilot deelneemt, is summier. Het geeft op hoofdlijnen de denkrichting weer. De winkelboa's in Vlaardingen zijn er louter en alleen ter ondersteuning van de winkeliers. Naast extra surveillance op de hotspottijden, kunnen ze een op heterdaad betrapte verdachte overnemen van de winkelier in afwachting van de komst van de politie. Dit impliceert dat de Vlaardingse winkelboa geen extra bevoegdheden of training behoeft. De enige administratieve handeling die de winkelboa hier verricht, is het opmaken van een proces-verbaal van bevindingen.

Het plan van aanpak van de gemeente Roermond is een voldragen plan, in de zin dat in detail wordt beschreven hoe het proces wordt ingericht, wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft en welke handelingen en producten er van de Roermondse winkelboa worden verwacht. Medewerkers van het politieservicecenter schatten op basis van de melding van de winkelier in of het een zaak is voor de winkelboa of voor de politie. Het probleem dat de winkelboa geen toegang heeft tot politiesystemen (BVH, HKS), wordt opgelost door te werken met een laptop (van Stadstoezicht) op het politiebureau. Op de laptop worden de benodigde formulieren opgemaakt. In de politiesystemen zal vervolgens een korte mutatie van het feit en de ver-

dachte moeten worden gemaakt door de politie. Ook in het systeem van Stadstoezicht (VTR) dient een korte mutatie te worden gemaakt. Uit het projectplan van Roermond wordt duidelijk dat de politie en het Openbaar Ministerie er vertrouwen in hebben dat de gemeentelijke winkelboa's over voldoende kwaliteit beschikken om een eenvoudige winkeldiefstal met succes af te kunnen handelen. De politie hevelt in de praktijk een deel van de taken over, daar waar de politie in de andere pilotgemeenten terughoudend is op dit punt. Ook wordt duidelijk uit het projectplan van Roermond dat winkeliers daadwerkelijk een probleem ervaren met de aanrijdtijden van de politie.

Argumenten tegen winkelboa

Er worden meerdere bezwaren naar voren gebracht door de gemeenten die uiteindelijk besloten niet over te gaan tot inzet van de winkelboa. De geuite bezwaren hebben een breed draagvlak, in de zin dat de genoemde nadelen door meerdere partijen worden onderkend. Een zwaarwegend bezwaar van gemeenten is het feit dat zij te maken krijgen met een taakverzwaring (politietaken gaan over naar de gemeentelijk boa) zonder dat daar enige vorm van financiële compensatie tegenover staat. Zonder compensatie zou de inzet van de winkelboa echter betekenen dat andere handhavingstaken relatief minder aandacht krijgen.

De taakverzwaring voor de gemeente brengt naar verwachting weinig tot geen taakverlichting voor de politie met zich mee. De belangrijkste reden voor deze veronderstelling is dat winkelboa's slechts kunnen worden ingezet bij eenvoudige winkeldiefstal. Dit betekent dat de politie toch ter plaatse moet komen als er sprake is van een niet-eenvoudige winkeldiefstal. In Rotterdam geeft de vertegenwoordiger van de gemeente aan dat het meestal niet om een eenvoudige winkeldiefstal gaat. In de gemeente Haarlemmermeer en ’s-Hertogenbosch wordt ingeschat dat ongeveer de helft van de aangiften een eenvoudige winkeldiefstal betreft. Maar minstens zo belangrijk is de vraag hoe vooraf kan worden vastgesteld of er sprake is van een eenvoudige winkeldiefstal. Kan een meldkamermedewerker dit op voorhand vaststellen en zodoende besluiten of de politie dan wel de winkelboa naar de winkel moet gaan?

Tevens worden er vraagtekens geplaatst bij de aanleiding voor de idee van de winkelboa, te weten het sneller ter plaatse arriveren om een verdachte over te nemen van de winkelier en zodoende de aangiftebereidheid vergrotend. In de gemeente Haarlemmermeer geeft de politie aan dat de aanrijdtijd van maximaal een kwartier (wens van Detailhandel Nederland) in de regel wordt gehaald. In Rotterdam verwacht de gemeente geen verkorting van de aanrijdtijd door de inzet van winkelboa's. Het bestaande toezichtmodel Centrum staat reeds garant voor goede afspraken tussen winkeliers, particuliere beveiligers en de politie. Daarnaast wordt er gewezen op de vraag op welke wijze een aangehouden verdachte van eenvoudige winkeldiefstal aan de politie moet worden overgedragen. De gemeentelijk boa’s beschikken niet altijd over een vervoermiddel toegerust voor het vervoer van arrestanten. Dit betekent dat de gemeente daar in moet investeren (uit eigen middelen), óf dat de politie de arrestant moet komen halen, hetgeen weer ten koste gaat van de taakverlichting aan politiezijde.

Proces- en effectevaluatie

De tweede fase van de pilot heeft betrekking op de daadwerkelijke inzet van de winkelboa. Er zijn twee gemeenten die de winkelboa hebben ingezet, waarbij moet worden aangetekend dat de inzet in Vlaardingen beperkt is geweest. Feitelijk is alleen in de gemeente Roermond praktische ervaring met de winkelboa opgedaan. Onderzocht is hoe dit is uitgevoerd en welke resultaten zijn behaald. Er zijn vier onderzoeksvragen geformuleerd rond de procesevaluatie, terwijl drie onderzoeksvragen betrekking hebben op het effect van de inzet van winkelboa's. De vragen luiden als volgt:

1. Wat vinden de betrokken organisaties en ondernemers in de pilotgemeenten van de inzet van de winkelboa?
2. Wat zijn de ervaringen van winkelbeveiligers, winkelboa's en politie wat betreft informatiedeling, communicatiemiddelen en vervoer?
3. Wat zijn de ervaringen met de begrenzing van het experiment tot 'eenvoudige' winkeldiefstal (heterdaad, bekennende verdachte, geen agressie)?
4. In hoeverre hebben de betrokken organisaties en winkeliers(verenigingen) knelpunten ervaren bij de uitvoering van de pilot? Zo ja, welke zijn dat? En, hoe is hiermee omgegaan?
5. Welk deel van de aangiften van eenvoudige winkeldiefstal is afgedaan door de winkelboa in de pilotperiode en op welke wijze zijn deze zaken afgedaan?
6. Wat is het effect van de inzet van de winkelboa op de aanrijdtijden en het aantal aangiften door winkeliers?
7. Wat is het profiel van de aangehouden verdachten van winkeldiefstal afgehandeld door de winkelboa?

In de conclusies (hoofdstuk 5) worden alle vragen een voor een beantwoord. In deze samenvatting beperken we ons tot de meest belangwekkende resultaten.

De winkeliers in Vlaardingen en Roermond zijn over het algemeen goed te spreken over de inzet van de winkelboa. Niet dat ze in praktijk vaak met de winkelboa te maken hebben gehad, maar het idee dat er extra handhavers beschikbaar zijn, kan op steun rekenen. Een minderheid van de winkeliers heeft een negatief beeld van boa's in het algemeen en daarmee ook van de winkelboa. We meten weinig verschil in attitude bij winkeliers in Roermond en Vlaardingen, ondanks het feit dat de inzet sterk verschillend is geweest. In Roermond heeft de politie actief meegewerkt aan de pilot en getracht om werkbare routines op te bouwen. De praktijk is echter weerbarstig, waarbij geen toegang tot BVH voor boa's een serieus struikelblok is. Er is daarmee geen sprake van een lastenverlichting aan de kant van de politie, integendeel. Verder worden de winkelboa's te weinig ingezet om winkeldiefstal kwalitatief goed af te handelen. De visie van de politie (in Roermond) is dan ook dat de inzet van de winkelboa voor de politie geen meerwaarde heeft. De gemeente Roermond onderschrijft de visie van de politie: er zijn te weinig zaken om de taak van winkelboa voldoende in de vingers te krijgen.

In Roermond zijn in de pilotperiode van 9 oktober 2012 tot en met 28 februari 2013 in totaal 124 aangiften van winkeldiefstal gedaan. Van deze 124 winkeldiefstallen hadden zestig het predicaat eenvoudig (conform art. 310 WvSr) waarbij sprake was van een meerderjarige verdachte. Bij veertien van de aangiften is de winkelboa ingezet: zeven van deze zaken zijn door de winkelboa afgedaan; de andere zaken zijn alsnog overgenomen door de politie. De zeven winkelboa-zaken zijn alle met een transactie afgedaan. De winkelboa was gemiddeld na zestien minuten ter plaatse. De aanrijdtijd varieerde echter van negen minuten tot een half uur. Bij elf van de veertien zaken was de winkelboa binnen twintig minuten ter plaatse. De politie is in de meeste gevallen binnen twintig minuten ter plaatse, maar het kan af en toe ook langer duren. Op basis van het beperkte aantal winkelboa-zaken kunnen we de voorzichtige conclusie trekken dat de aanrijdtijden niet zo zeer korter worden door de inzet van de winkelboa, maar wel stabieler; het komt niet voor dat een winkelier een uur moet wachten voordat de verdachte wordt opgehaald.

De veertien verdachten van winkeldiefstal waar de winkelboa naar toe is gestuurd gedragen zich allen rustig. De winkelboa’s zijn niet geconfronteerd met geweld en hebben evenmin letsel opgelopen. Bij de veertien verdachten gaat het om tien mannen en vier vrouwen, waarvan negen de Nederlandse nationaliteit hebben. De verdachten zijn gemiddeld 33 jaar oud. Vijf van de zeven verdachten die worden overgenomen door de politie staan te boek als recidivist/veelpleger.

Een analyse van de resterende 46 aangiften (zestig eenvoudige winkeldiefstallen minus de veertien zaken waar winkelboa's naar toe zijn gestuurd) leert dat de winkelboa in zeven zaken ingezet had kunnen worden. De cijfers duiden erop dat de winkelboa in ongeveer een op de zes winkeldiefstallen kan worden ingezet. In de pilotperiode zijn er minder winkeldiefstallen aangegeven in Roermond in vergelijking met dezelfde periode van de twee voorafgaande jaren. De cijfers uit de controlegemeenten (Venlo en Helmond) en de maandcijfers van winkeldiefstalaangiften in Roermond suggereren dat deze daling niet aan de pilot is toe te schrijven, maar aan toevallige fluctuaties.

In Vlaardingen zijn er 65 aangiften van winkeldiefstal geregistreerd in de pilotperiode van 1 november 2012 tot en met 28 februari 2013. Het pilotgebied, Stadshart, tekent voor 39 van deze aangiften, waarvan er 23 zijn aangegeven binnen de zogeheten hotspottijden. Op deze tijdstippen was er verhoogde surveillanceactiviteit van de winkelboa en konden winkeliers de winkelboa inschakelen voor het overnemen van een verdachte. Dit laatste is echter niet gebeurd. In de pilotperiode is ongeveer hetzelfde aantal winkeldiefstallen aangegeven in het Stadshart in vergelijking met dezelfde periode van de twee voorafgaande jaren. De aangiftecijfers in het overige deel van Vlaardingen en de controlegemeente Schiedam geven geen aanleiding om te veronderstellen dat de pilot in het Stadshart enig effect heeft gehad op het aangifteniveau van winkeldiefstallen door winkeliers.

Doelstellingen pilot gehaald?

Vier van de zes pilotgemeenten voorzagen op voorhand – in de fase van planning – dat de doelstellingen van de pilot lastig te realiseren zouden zijn met de inzet van de gemeentelijke winkelboa. De gemeenten Vlaardingen en vooral Roermond hebben de proef op de som genomen. De evaluatie van de pilot laat zien, dat de doelstellingen niet zijn gehaald. Winkeliers zijn niet meer tevreden (maar ook niet minder) en er is geen toename van de aangiftebereidheid geconstateerd. De gemeentelijke winkelboa's hebben maar zeer beperkt de afhandeling van winkeldiefstallen kunnen overnemen van de politie: het merendeel van de gemelde zaken viel buiten de krijtlijnen van eenvoudige winkeldiefstal. Daarnaast moest de politie bij zaken die wel door de winkelboa zijn afgehandeld bij dusdanig veel handelingen assisteren (insluiten van verdachten, voorgeleiden, Progis-zuil, overleggen met ZSM, invoer in BVH) dat er geen sprake is geweest van een taakverlichting, maar eerder van een taakverzwaring.

1 Inleiding

Winkeliers worden regelmatig geconfronteerd met diverse vormen van criminaliteit, zoals vernielingen, inbraken en overvallen. Winkeldiefstallen zijn echter het meest voorkomende delict. Niet alleen 'klanten' maken zich schuldig aan winkeldiefstal, ook personeelsleden gaan soms over de schreef (interne fraude). Volgens Detailhandel Nederland (2011) vormde winkeldiefstal in 2010 een schadepost van 340 miljoen euro. In ditzelfde jaar zijn er naar schatting 1,7 miljoen winkeldiefstallen gepleegd (Monitor Criminaliteit Bedrijfsleven), waarvan er 41.000 zijn geregistreerd bij de politie. Als we deze cijfers op elkaar betrekken, dan zou een gemiddelde winkeldiefstal een schadepost van 200 euro met zich meebrengen en leidt 2,4 procent van de gepleegde winkeldiefstallen tot een aangifte bij de politie.[1]

Detailhandel Nederland (2012) stelt dat winkeliers een kosten-batenafweging maken bij het al dan niet doen van aangifte van diefstal. Gezien het feit dat bij de meeste aangegeven winkeldiefstallen ook een verdachte bekend is, kunnen we stellen dat winkeliers vooral aangifte doen bij heterdaadsituaties. Er zijn echter ook signalen dat winkeliers zelfs bij het op heterdaad betrappen van een winkeldief om uiteenlopende redenen afzien van aangifte. Zo kan de overweging praktisch van aard zijn; een winkelier die alleen in de winkel staat, zal het mogelijk lastiger vinden een winkeldief vast te houden totdat de politie is gearriveerd. Maar ook lange aanrijdtijden van de politie en de perceptie dat het 'veel gedoe' kost, kunnen winkeliers doen besluiten van aangifte af te zien.

De wens om de mate van toezicht en handhaving in winkelgebieden te vergroten is een terugkerend thema en met regelmaat ook onderwerp van overleg tussen overheid en bedrijfsleven. Naast de overheid (politie) spelen ook particuliere beveiligingsbedrijven een rol bij toezicht en handhaving in winkelgebieden. De voorzitter van de Vereniging Particuliere Beveiligingsorganisaties (VPB), Tjibbe Joustra, geeft in 2010 in een interview met het Financieel Dagblad aan dat de VPB in gesprek is met het ministerie van Veiligheid en Justitie om de bevoegdheden van particuliere beveiligers op te rekken. Joustra stelt voor particuliere beveiligers voortaan toe te staan een winkeldief aan te houden, te boeien en vast te houden tot het moment waarop de politie arriveert (De Lang, 2010).

De particuliere winkelboa, zoals voorgestaan door Joustra, is er (vooralsnog) niet gekomen. In plaats daarvan zijn initiatieven ontplooid om te komen tot een gemeentelijke winkelboa. Het basisidee is dat de deze boa snel ter plaatse kan zijn om een verdachte van winkeldiefstal over te nemen van de winkelier waarna de boa ook de verdere afhandeling ter hand neemt. Daarmee moet het mes aan twee kanten snijden: het doen van aangifte kost de winkelier minder

[1] Waar het schadebedrag precies op is gebaseerd, lezen we niet, maar gezien de hoogte van het gemiddelde schadebedrag per winkeldiefstal omvat het waarschijnlijk meer dan alleen de waarde van het gestolen goed.

tijd, waarmee mogelijk de aangiftebereidheid toeneemt, en tegelijkertijd wordt de politie ontlast, waardoor er meer tijd aan andere zaken kan worden besteed.

De minister van Veiligheid en Justitie heeft besloten om in de vorm van pilots na te gaan op welke wijze een gemeentelijke winkelboa kan worden ingezet en wat de effecten van een dergelijke inzet zijn. In dit rapport doen we verslag van de inrichting en uitvoering van deze pilots en de daarbij behaalde resultaten. Voordat we nader ingaan op inrichting, uitvoering en effecten van de pilots, schetsen we kort de politieke discussie rond de winkelboa en geven we de krijtlijnen van deze pilotmonitor.

1.1 De winkelboa: politieke context

Voormalig procureur-generaal Harm Brouwer gaat tijdens een toespraak in het kader van de eerste *Veiligheidspoort* (1 februari 2011) nader in op het voorstel van Joustra om particuliere beveiligers meer bevoegdheden te geven bij de afhandeling van winkeldiefstal. Brouwer filosofeert in deze toespraak over het geweldsmonopolie van de Staat en de vraag in hoeverre daar een beveiligingsbeambte met meer bevoegdheden dan een ‘gewone’ burger in past. Hij komt dan tot het volgende voorstel:

> De winkelboa zou een particuliere beveiliger kunnen zijn met een publieke opdracht. Hij of zij zou alleen in een winkelgebied, een winkelcentrum of op een bedrijventerrein mogen optreden, als boa aangesteld zijn door de overheid, maar in dienst van en betaald door het bedrijfsleven.

Brouwer voegt daar tevens aan toe, dat het bedrijfsleven weliswaar betaalt, maar niet altijd bepaalt. Wel zal het zo zijn dat de overheid met het bedrijfsleven overlegt over de inzet van de winkelboa. De minister van Veiligheid en Justitie gaat op 8 september 2011 nader in op de idee van een winkelboa tijdens het Algemeen Overleg over toezicht en handhaving in de openbare ruimte. De minister zegt de Tweede Kamer toe met een voorstel te zullen komen omtrent de winkelboa. De minister zinspeelt bij die gelegenheid op een particuliere beveiliger met een publieke opdracht, als hij zegt:

> Ik heb net contact opgenomen met de heer Brouwer en gevraagd wat hij in de bewuste speech heeft gezegd. (...) De kern is dat de verantwoordelijkheid en de beoordeling altijd bij de overheid ligt. Ook het instrumentarium aan bevoegdheden is een zaak van de overheid. Handhavers kunnen geweldsmiddelen en bevoegdheden krijgen, maar het vrijgeven ervan ligt bij de overheid. In de discussie over het in dienst nemen van bedrijfs- of winkelhandhavers ben ik over de winkelboa op zichzelf enthousiast. Ik ga dit in het platform met het bedrijfsleven, het OM en de politie aanscherpen en doornemen. Ik kom daarop terug, want ik vind dat we die weg op moeten. We weten allemaal dat een van de topzorgen van het bedrijfsleven, het MKB, de zorg voor veiligheid in

> verband met criminaliteit is. Daar voel ik mij verantwoordelijk voor. Wij bieden het instrumentarium aan, ook op het terrein van preventie, maar ondernemers moeten er zelf gebruik van maken. Een instrument als de winkelboa vind ik goed en wil ik nader analyseren. (TK 32 459 nr. 11)

De verdere uitwerking van de idee van een winkelboa vindt vervolgens plaats op het ministerie van Veiligheid en Justitie. Het toekennen van bevoegdheden aan een particuliere beveiliger blijkt daar echter op juridische bezwaren te stuiten en er wordt nagedacht over een alternatief voor de particuliere beveiliger in de rol van winkelboa. De oplossing die wordt gevonden, is die van de *gemeentelijke* boa (domein I) in de rol van winkelboa.

Intermezzo: gemeentelijke boa's

De wettelijke basis voor buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) is art. 142 Sv. Dit artikel is gewijzigd naar aanleiding van de Politiewet uit 1993 (regionalisatie van de politie). Per 30 januari 2010 is het gewijzigde Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BBO) in werking getreden en op 1 april 2010 is de Circulaire Boa verschenen. De meeste circulaires zijn uit 2011 en 2012 en zijn geldig tot 31 maart 2014. Een van de veranderingen in verband hiermee is de introductie van de bestuurlijke strafbeschikking voor afdoening van overlastfeiten in plaats van de transactie. Boa's werden voorheen aangesteld op basis van de Circulaire Functielijst Buitengewoon Opsporingsambtenaar, waarin per boa-functie de maximaal toe te kennen opsporingsbevoegdheden waren vermeld. Deze functielijst bevatte vijftien verschillende boa-functies. In de Circulaire van 2010 is een domeinenlijst geïntroduceerd. Deze lijst omvat vijf inhoudelijke domeinen (I t/m V) en een restdomein (VI), te weten:

I. Openbare ruimte
II. Milieu, welzijn en infrastructuur
III. Onderwijs
IV. Openbaar vervoer
V. Werk, inkomen en zorg
VI. Generieke opsporing

Een boa mag in het huidige bestel in beginsel slechts binnen één domein werkzaam zijn. Voor het toedelen van opsporingsbevoegdheid wordt het zogenaamde noodzaakcriterium geïntroduceerd. Dit criterium wordt ook toegepast voor het toekennen van politiebevoegdheden en geweldsmiddelen, waarbij in de Circulaire ook handboeien als geweldsmiddel worden gezien.

In de Circulaire Buitengewoon Opsporingsambtenaar is bepaald, dat de boa Openbare Ruimte zowel in bezoldigde als in onbezoldigde dienst van een gemeente kan zijn. In het geval van onbezoldigde dienst spreekt de Circulaire van 'inhuur'. Een belangrijk onderscheid tussen de bezoldigde en onbezoldigde boa's is de mate waarin zij over geweldsmiddelen kunnen beschikken. De bezoldigde boa kan optioneel gebruik maken van handboeien, wapenstok en pepperspray, terwijl de onbezoldigde boa slechts de beschikking kan krijgen over handboeien.

Ook het handhavingsspectrum (artikelen en wetten) van de onbezoldigde boa is beperkter dan dat van de bezoldigde boa.

Van Steden (2012) heeft in opdracht van de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie (SMVP) onderzoek gedaan naar de gemeentelijke boa's. Hij komt onder andere tot de conclusie dat door een terugtredende politie en een grotere verantwoordelijkheid van gemeenten voor lokale veiligheid de behoefte aan doortastende boa's is ontstaan (p. 16). Verder constateert Van Steden dat de bestuurlijke en organisatorische inbedding van boa's verschilt van gemeente tot gemeente. Hij pleit er dan ook voor om landelijk "afspraken te maken over de positionering van handhavers in het lokale veiligheidsbeleid, hun uniformering, vaardigheden, salariëring en het vereiste toezicht vanuit politiekorpsen." (p. 24)

Op 6 februari 2012 is er een bijeenkomst van het Strategisch Beraad Veiligheid (SBV)[2]. Tijdens dit beraad staat onder meer de winkelboa op de agenda. In het verslag van deze vergadering lezen we dat de minister (tevens voorzitter van dit beraad) wil laten onderzoeken of het mogelijk is om winkelboa's in te zetten. De winkelboa wordt op dat moment als volgt omschreven:

- een buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) in domein I Openbare Ruimte;
- met de nieuwe bevoegdheid om op te treden bij winkeldiefstal zonder geweld;
- en daarbij bepaalde handelingen van de politie over te nemen.

Het verzoek aan de VNG is mee te denken en het voortouw te nemen bij het benaderen van gemeenten voor de proefprojecten. De VNG geeft aan dat de introductie van een dergelijke boa vanuit een breder perspectief moet worden benaderd en adviseert te kijken naar het gehele pakket van de boa's, en met name naar de knelpunten die voortvloeien uit de indelingen van domein I (Openbare Ruimte) en domein II (Milieu). Afgesproken wordt dat er pilots komen waarin zowel de winkelboa (uitbreiding taken) als het verbreden van het takenpakket van boa's in domein I (ontschotten) worden getest.[3] De VNG en het ministerie zullen dit via hun kanalen naar buiten brengen en gemeenten vragen mee te denken en deel te nemen (Verslag Strategisch Beraad 06-02-12, p. 2).

Op 13 februari 2012 is de minister in Zaltbommel voor de presentatie van het Actieplan Criminaliteit tegen Bedrijven. Tijdens deze bijeenkomst maakt de minister bekend dat Zaltbommel de landelijke primeur krijgt van de winkelboa. De minister verwoordt het als volgt:

[2] Het Strategisch Beraad Veiligheid (SBV) is het enige bestuurlijke overleg over veiligheid tussen rijk, gemeenten, politie en Openbaar Ministerie. Het overleg vindt één keer per maand plaats. Twee weken voorafgaand aan deze vergaderingen is er een ambtelijk voorbereidend overleg.

[3] Het uittesten van de verbreding van het takenpakket van de boa's domein I heeft echter niet plaatsgevonden in het kader van de pilot winkelboa en komt daarom verder niet ter sprake in dit evaluatierapport.

> We hebben dat vandaag gelanceerd, na een eerder overleg tussen mijn departement met de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het hele bedrijfsleven. We starten nu in een aantal gemeenten met de winkelboa, te beginnen in Zaltbommel. (...) Het gaat om een buitengewone opsporingsambtenaar die er toch al is, die zich nu in Zaltbommel bezighoudt met het voorkomen van overlast, verloedering, vuilnis op straat. Die gaan we een aantal extra bevoegdheden geven die worden overgenomen van de politie. De winkelboa kan aangifte opnemen, camerabeelden bekijken, getuigenverhoren opnemen en een proces-verbaal van bevindingen opmaken. Al die gegevens worden aan de politie gegeven en dat versnelt de aanpak van winkeldiefstallen (Brabants Dagblad, 13 februari 2012).

Daarmee is Zaltbommel de eerste gemeente die zich aandient om deel te nemen aan een pilot rond de winkelboa. Nu is er begin 2012 ook al contact geweest tussen vertegenwoordigers van het departement en de gemeente Rotterdam over de idee van een winkelboa. Na het bekend worden van de plannen (VNG-post en publieke aankondiging in Zaltbommel) geeft de gemeentelijke vertegenwoordiger van Rotterdam aan dat de gemeente zich in elk geval wel aanmeldt voor de pilot om te onderzoeken in hoeverre het plan praktisch uitvoerbaar zal zijn.

Op 16 februari 2012 is er een vergadering van de commissie Bestuur en Veiligheid van de VNG. Tijdens deze vergadering komt de pilot met de winkelboa ter sprake en drie gemeenten melden zich vervolgens aan voor de pilot, te weten: Vlaardingen, Haarlemmermeer en ’s-Hertogenbosch.

De burgemeester van Haarlemmermeer – aanwezig bij de VNG-vergadering – heeft bij aanmelding van zijn gemeente echter nog steeds het beeld voor ogen van een experiment met de particuliere beveiliger in de rol van winkelboa (interview vertegenwoordiger gemeente Haarlemmermeer). In een intern memo van de gemeente wordt later gesteld: “Aanvankelijk leek de pilot een uitgelezen kans uit te testen op welke wijze particuliere beveiligers de politie zouden kunnen ontlasten bij de aanpak van op heterdaad aangehouden winkeldieven. Inmiddels is duidelijk geworden dat de pilot een ander karakter heeft gekregen. Zo blijkt de beveiliging van winkelketens toch geen extra bevoegdheden te krijgen. Feitelijk neemt de gemeente tijdens de pilot enkele politietaken over zonder hiervoor gecompenseerd te worden.”

Niet alleen de burgemeester van Haarlemmermeer leeft aanvankelijk in de veronderstelling dat het bij de winkelboa om particuliere beveiligers zou gaan. Ook onze gesprekspartner bij de gemeente Vlaardingen vertelt dat zijn burgemeester met dezelfde veronderstelling leeft na de VNG-vergadering.

Op 5 maart 2012 stuurt de minister een brief naar de Tweede Kamer over de voortgang van het traject dat is ingezet om te komen tot professionalisering en ordening van gemeentelijk toezicht en handhaving in de openbare ruimte, waaronder de winkelboa. De minister schrijft in deze brief het volgende:

Om de afhandeling van winkeldiefstal bij heterdaad te versnellen en toezicht en handhaving in winkelgebieden te vergroten, ben ik voornemens gemeenten de mogelijkheid te geven een boa voor winkelgebieden (winkelboa) in te zetten. Dit is:

- een buitengewoon opsporingsambtenaar in domein I *Openbare ruimte*;
- met de nieuwe bevoegdheid om op basis van artikel 142 Strafvordering op te treden bij eenvoudige winkeldiefstal zonder geweld;
- en daarbij bepaalde handelingen van de politie over te nemen, zoals opnemen van aangifte, horen van getuigen en opmaken van proces verbaal van bevindingen, fouilleren, en vervoeren naar het politiebureau alwaar de zaak wordt overgedragen aan de hulpofficier van Justitie.

Zo wordt de winkelier ontlast en de handhavingscapaciteit vergroot. Daarnaast kan deze winkelboa handhaven op alle andere feiten binnen het domein *Openbare ruimte* en kan deze dus in bredere zin bijdragen aan het vergroten van de leefbaarheid en veiligheid in het winkelgebied. Aanvullend hierop wordt bekeken of de regelgeving met betrekking tot het dragen van handboeien door particuliere beveiligers (in winkels) moet worden versoepeld.

Om goed zicht te krijgen op de effectiviteit van de winkelboa, wordt deze in een vijftal gemeenten geïntroduceerd en gemonitord gedurende een proefperiode van een half jaar. Via de VNG hebben Vlaardingen, Haarlemmermeer en Den Bosch aangegeven deel te willen nemen. Daarnaast hebben Zaltbommel en Rotterdam zich aangemeld. Met de betrokken partners vindt afstemming plaats over de daarvoor benodigde randvoorwaarden (TK 28 684 nr. 340).

De laatste pilotgemeente – Roermond – wordt via een andere route betrokken. De gemeente Roermond had in een eerder stadium het ministerie al verzocht bijzondere opsporingsambtenaren de bevoegdheid te verlenen om op te kunnen treden bij winkeldiefstal, maar toentertijd nul op het rekest gekregen.[4] Na een overleg tussen de gemeente, politie, Openbaar Ministerie en het ministerie van Veiligheid en Justitie wordt besloten dat ook de gemeente Roermond aan de pilot gaat deelnemen.

[4] In de periode voor de Circulaire Boa van april 2010 maakte de gemeente Roermond gebruik van de mogelijkheid om boa's aan te stellen als goa's (gemeentelijk opsporingsambtenaren). Door deze functionele opsporingsbevoegdheid waren de buitengewoon opsporingsambtenaren van Stadstoezicht Roermond bevoegd voor onder andere opsporing van de artikelen 310, 311, 314 en 315 van het wetboek van Strafrecht. In de nieuwe Circulaire Boa heeft het Ministerie van Veiligheid en Justitie deze genoemde artikelen niet meer opgenomen. Het bestuur van de gemeente Roermond heeft op 28 oktober 2010 hiertegen geageerd en gevraagd deze keuze te heroverwegen ten einde meer slagkracht te hebben in de aanpak van veelvoorkomende criminaliteit. De gemeente Roermond is op 9 december 2010, per brief, op de hoogte gesteld dat het departement vasthoudt aan het uitgevaardigde beleid.

De idee van een gemeentelijke winkelboa geeft ook reacties van belangenorganisaties. Zo ziet de Stichting Maatschappij Veiligheid en Politie haar vermoeden bevestigd dat boa's een steeds bredere taakstelling krijgen en zich ontpoppen tot een nieuwe gemeentepolitie met de aankondiging van de winkelboa (SMVP, 2012). De voorzitter van het Vakcentrum – branchevereniging voor zelfstandige ondernemers in de detailhandel – geeft aan dat de boa niet geschikt is voor politiewerk. Hooguit kan de winkelboa de winkelier bijstaan tot dat de politie ter plaatse is (Hoogstraten, 2012).

1.2 Landelijke kaders voor de pilot

Op 23 april 2012 vindt de startbijeenkomst plaats van de landelijke werkgroep pilot boa in winkelgebieden. De landelijke werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van Veiligheid en Justitie, het Openbaar Ministerie, de politie, de pilotgemeenten, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en Detailhandel Nederland. Tijdens deze bijeenkomst wordt het ministeriële plan toegelicht. De aanleiding voor de pilot is als volgt verwoord:

> Een aspect waar ondernemers graag verbetering in zouden zien, is de overdracht van een op heterdaad betrapte winkeldief aan de politie. Zij geven aan dat het vaak lang duurt voordat de politie ter plaatse is en dat de overdracht veel tijd in beslag neemt. In de praktijk leidt dit er regelmatig toe dat winkeliers de winkeldief, al dan niet na retourneren van het gestolen goed, laten gaan zonder de politie in te schakelen. Gezien de druk op de capaciteit van de politie en de noodzaak om prioriteiten te stellen, is het plausibel dat de politie, zeker bij eenvoudige winkeldiefstal, niet altijd binnen een voor de winkelier en zijn bedrijfsvoering hanteerbare termijn aanwezig kan zijn. De minister van Veiligheid en Justitie wil onderzoeken of dit knelpunt ondervangen kan worden door gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) in domein I *Openbare ruimte* mede bevoegd te maken voor een deel van de politietaken op het gebied van eenvoudige winkeldiefstal (art. 310 Wetboek van Strafrecht), zodat gemeenten en politie elkaar kunnen aanvullen.

Uit gesprekken met diverse leden van de landelijke werkgroep – de voorzitter, een vertegenwoordiger namens het ministerie, alle gemeentelijke vertegenwoordigers en de twee VNG-leden – blijkt dat de pilotgemeenten problemen zien bij de operationele inzet van de winkelboa. Daarom wordt er tijdens deze vergadering besloten de pilot in twee fasen op te knippen; een fase van plannenmakerij, uitmondend in een voorstel tot plan van aanpak en een tweede fase waarin daadwerkelijk tot inzet van de winkelboa's kan worden overgegaan. Daarbij wordt een 'zij-uitgang' bedacht door te stellen dat het gemeenten (de lokale driehoek) vrij staat uiteindelijk te besluiten niet mee te gaan in fase 2 van de pilot. In de notitie van het ministerie van Veiligheid en Justitie (Plan van Aanpak Pilot Buitengewoon opsporingsambtenaren in winkelgebieden) wordt dit als volgt verwoord (p. 2):

Eerst wordt een plan van aanpak met kaders en randvoorwaarden voor de uitvoering voorbereid. Dit gebeurt in overleg tussen gemeente, politie, OM en een vertegenwoordiging van de lokale ondernemers. Dit plan wordt aan de lokale driehoek ter besluitvorming voorgelegd. Indien onverhoopt blijkt dat er organisatorisch en in de praktische uitvoering zodanige belemmeringen zijn dat het niet verantwoord is om de winkelboa operationeel in te zetten, wordt dit door de driehoek gemeld aan de minister van Veiligheid en Justitie. Bezien kan worden of die belemmeringen opgeheven kunnen worden.

Indien door de driehoek positief wordt besloten, zal in de daarop volgende periode daadwerkelijk geëxperimenteerd worden met de inzet van de winkelboa. Indien de driehoek het echter niet verantwoord acht en de belemmeringen niet kunnen worden opgeheven, wordt niet aan de tweede fase van de pilot begonnen.

Doelstellingen pilot

De doelstellingen van de pilot zijn besproken tijdens de startbijeenkomst op 23 april 2012 en er wordt vastgesteld dat de winkelboa als succesvol kan worden beschouwd als:

1. Winkeliers meer tevreden zijn over de afhandeling van winkeldiefstal op heterdaad tijdens de pilot dan voorafgaand aan de pilot.

2. De gelabelde handhavingscapaciteit tijdens de pilotperiode is vergroot (de aangiftebereidheid neemt toe en minder winkeldieven worden zonder tussenkomst van politie/winkelboa heengezonden).

Daarnaast wordt gesteld dat er geen sprake mag zijn van een lastenverzwaring voor de politie, met uitzondering van de tijd rond de opstartfase, waarin een aantal momenten van overleg noodzakelijk zal zijn. Verder wordt gesteld, dat de inzet van de winkelboa voor de pilotgemeenten organisatorisch, financieel en praktisch uitvoerbaar dient te zijn.

Reikwijdte pilot

De reikwijdte van de pilot wordt gelimiteerd tot die van de eenvoudige winkeldiefstal.[5] Het gaat daarbij om een meerderjarige verdachte met een gestolen goed dat de waarde van €120 niet te boven gaat en er mag geen sprake zijn van specifieke recidive, meerdere gepleegde winkeldiefstallen/-verduisteringen of enige vorm van geweld of bedreiging.

De handelingen die winkelboa's kunnen verrichten zijn:

- Het overnemen van de staande gehouden verdachte van winkeldiefstal van winkelier of particuliere beveiliger.
- Het opnemen van een aangifte.
- Het horen van getuigen.

[5] Conform de definitie van de politiestrafbeschikking (zie bijlage 3).

- Het uitlezen van camerabeelden.
- Het opmaken van een proces-verbaal.
- Het fouilleren van de verdachte.
- Het opnemen van afstandsverklaring gestolen goed.
- Het vervoeren naar een politiebureau.
- Het overdragen van verdachte aan de politie.

Landelijke uitgangspunten

Voor de pilot geldt een aantal landelijke uitgangspunten, maar de gemeenten kunnen daarbinnen zelf invulling geven aan hun eigen pilot op basis van de lokale wensen en mogelijkheden.

De uitgangspunten zijn als volgt verwoord in het ministeriële plan van aanpak 'Pilot Buitengewoon opsporingsambtenaren in winkelgebieden':

a) *Reikwijdte*
Aan de bevoegdheden in domein I *Openbare ruimte* wordt voor de betreffende boa's artikel 310 WvSr. toegevoegd.[6]

b) *Bekwaamheid*
De boa's in winkelgebieden moeten voldoende bekwaam zijn om binnen de reikwijdte van de toegekende bevoegdheden op te treden, mede in het licht van hun eigen veiligheid en die van de aangehoudene. Dat betekent dat de boa's die meedraaien in de pilot opgeleid en getraind zijn op het terrein van de afhandeling van winkeldiefstal en daarvoor de benodigde opleiding of training krijgen voordat zij operationeel ingezet worden.

c) Lokale afspraken tussen gemeente, OM en politie
Er worden lokaal afspraken gemaakt tussen gemeente, OM, politie en ondernemers binnen de bestaande wettelijke en beleidsmatige kaders met betrekking tot onder meer regie en toezicht. Deze afspraken omvatten ten minste:

a) taakverdeling boa's en politie, binnen de reikwijdte van de bevoegdheden, met heldere afspraken over overdracht en ondersteuning/achtervang;
b) inrichting van het werkproces;
c) informatiedeling en gebruik communicatiemiddelen;
d) (gebruik van) geweldsmiddelen, arrestantenvervoer en moment van overdracht;
e) ingangsdatum van de inzet van de winkelboa's;
f) afspraken over het (eerste) contact tussen getroffen winkelier en boa/politie dienen in overleg met (vertegenwoordigers van) winkeliers gemaakt te zijn.

[6] Er is tijdens de voorbereiding van de pilots gesproken over het al dan niet toekennen van bevoegdheden binnen artikel 310 én 311 Wetboek van Strafrecht. Besloten wordt dat slechts bevoegdheden met betrekking tot artikel 310 zullen worden toegekend.

De afspraken worden neergelegd in een plan van aanpak, opgesteld door de gemeente in afstemming met politie, OM en winkeliers. In dit plan komen ook de randvoorwaarden voor een verantwoorde uitvoering. In de lokale driehoek wordt vervolgens een besluit genomen over het al dan niet operationeel inzetten van de winkelboa.

1.3 Evaluatie van de pilot: probleemstelling en onderzoeksvragen

De evaluatie van de pilot met de winkelboa vindt plaats aan de hand van een planevaluatie, een procesevaluatie en een effectevaluatie. De probleemstelling omvat deze drie elementen en luidt als volgt:

> Op welke wijze is de pilot met de winkelboa vormgegeven in de betrokken gemeenten? Welke ervaringen hebben de betrokken organisaties en ondernemers opgedaan tijdens de pilot? En, welke resultaten zijn behaald?

De onderzoeksvragen zijn gerangschikt in het perspectief van deze drie evaluatievormen met het volgende resultaat:

A. Onderzoeksvragen met betrekking tot de planevaluatie

8. Op welke wijze zijn de projectplannen in de pilotgemeenten tot stand gekomen?
   a. Welke organisaties en vertegenwoordigers zijn betrokken bij de voorbereiding van de projectplannen?
   b. Welke inbreng hebben de diverse partijen en wie vervult de regiefunctie?
   c. Hoe is besluitvorming tot stand gekomen?
   d. In hoeverre zijn er bij de voorbereiding en de besluitvorming knelpunten ervaren? En zo ja, hoe is hier mee omgegaan?

9. Wat is de inhoud van de projectplannen, geaccordeerd door de lokale driehoek, in de pilotgemeenten?
   a. Welke doelstelling is geformuleerd en welke afspraken zijn er gemaakt over reikwijdte, bekwaamheid, regie en toezicht van de pilot?
   b. Welke werkafspraken zijn gemaakt, welke capaciteit is toegezegd door de betrokken organisaties en welke capaciteit is geoormerkt van de bestaande boa-organisatie ten behoeve van de pilot?

10. Wat zijn de doorslaggevende argumenten geweest binnen de gemeenten Haarlemmermeer, ’s-Hertogenbosch, Rotterdam en Zaltbommel om af te zien van de operationele inzet van de winkelboa?

B. Onderzoeksvragen met betrekking tot de procesevaluatie

11. Wat vinden de betrokken organisaties en ondernemers in de pilotgemeenten van de inzet van de winkelboa?

12. Wat zijn de ervaringen van winkelbeveiligers, winkelboa's en politie wat betreft informatiedeling, communicatiemiddelen en vervoer?

13. Wat zijn de ervaringen met de begrenzing van het experiment tot 'eenvoudige' winkeldiefstal (heterdaad, bekennende verdachte, geen agressie)?

14. In hoeverre hebben de betrokken organisaties en winkeliers(verenigingen) knelpunten ervaren bij de uitvoering van de pilot? Zo ja, welke zijn dat? En, hoe is hiermee omgegaan?

C. Onderzoeksvragen met betrekking tot de effectevaluatie

15. Welk deel van de aangiften van eenvoudige winkeldiefstal is afgedaan door de winkelboa in de pilotperiode en op welke wijze zijn deze zaken afgedaan?

16. Wat is het effect van de inzet van de winkelboa op de aanrijdtijden en het aantal aangiften door winkeliers?

17. Wat is het profiel van de aangehouden verdachten van winkeldiefstal afgehandeld door de winkelboa?

1.4 Methode van onderzoek

Voor de beantwoording van deze onderzoeksvragen hebben we gebruik gemaakt diverse methoden en bronnen. Ook hier maken we een driedeling naar vorm van evaluatie.

A. Planevaluatie: desk research en interviews

Voor de planevaluatie hebben we in eerste aanleg de plannen van aanpak bij de zes pilotgemeenten opgevraagd en bestudeerd. Vervolgens is er een persoonlijk interview gehouden met de ambtelijk vertegenwoordiger van de pilotgemeente; tevens lid van de landelijke werkgroep (zie bijlage 2). Tijdens dit interview is gevraagd naar eventuele interne notities. Vertegenwoordigers van politie en winkeliers(verenigingen) zijn daarna telefonisch benaderd; hen is gevraagd naar hun ervaringen rond de totstandkoming van het gemeentelijke plan van aanpak.

Uit de gesprekken bleek dat de aanvankelijk voorgestelde inhoud van de pilot in de perceptie van diverse gemeentelijke vertegenwoordigers niet overeenkwam met het uiteindelijk gepre-

senteerde plan. Daarom is in tweede aanleg besloten ook vertegenwoordigers van het ministerie en vertegenwoordigers van de VNG te interviewen over de planfase van de pilot.

B. Procesevaluatie: veldwerk, enquêtes en interviews

In hoofdstuk 2 wordt beschreven dat alleen de gemeenten Roermond en Vlaardingen zijn overgegaan tot de tweede fase van de pilot, oftewel het daadwerkelijk experimenteren met de gemeentelijke winkelboa. Daarom is de proces- en effectevaluatie slechts in deze twee gemeenten uitgevoerd.

Om in kaart te brengen hoe de winkelboa in praktijk functioneert en wordt gewaardeerd door enerzijds winkeliers en anderzijds politie, hebben we ter plaatse veldwerk verricht en interviews afgenomen met medewerkers en leidinggevenden van de gemeentelijke boa-organisaties, (vertegenwoordigers van) winkeliers en coördinatoren bij de politie.

De dataverzameling in Roermond en Vlaardingen is als volgt geweest:

<table>
<tr><th colspan="2">Veldwerkronde 1: start pilot</th></tr>
<tr><td>Roermond</td><td>Vlaardingen</td></tr>
<tr><td>Periode: eind oktober 2012</td><td>Periode: begin november 2012</td></tr>
<tr><td>Activiteiten:
Interview met leidinggevende boa-organisatie
Meelopen en gesprekken met medewerkers
Rondgang door winkelgebieden en gesprekken met winkeliers
Enquête onder winkeliers (nulmeting)</td><td>Activiteiten:
Interview met leidinggevende boa-organisatie
Meefietsen en gesprekken met medewerkers
Rondgang door winkelgebieden en gesprekken met winkeliers
Enquête onder winkeliers (nulmeting)</td></tr>
<tr><th colspan="2">Veldwerkronde 2: voortgang pilot</th></tr>
<tr><td>Periode: begin januari 2013</td><td>Periode: medio januari 2013</td></tr>
<tr><td>Activiteiten:
Interview met politievertegenwoordiger
Gesprek met winkelier
Gesprek met beveiligingsbedrijf
Interview met leidinggevende boa-organisatie
Gesprekken met ingezette winkelboa's</td><td>Activiteiten:
Telefonisch gesprek met leidinggevende boa-organisatie</td></tr>
<tr><th colspan="2">Veldwerkronde 3: opbrengst pilot</th></tr>
<tr><td>Roermond</td><td>Vlaardingen</td></tr>
<tr><td>Periode: begin maart 2013</td><td>Periode: begin maart 2013</td></tr>
<tr><td>Activiteiten:
Interview met leidinggevende boa-organisatie
Interview politievertegenwoordiger
Interview vertegenwoordiger winkeliers
Enquête onder winkeliers (nameting)
Enquête onder aangevers</td><td>Activiteiten:
Telefonisch gesprek + schriftelijke vragen leidinggevende boa-organisatie
Interview politievertegenwoordiger
Enquête onder winkeliers (nameting)</td></tr>
</table>

De enquête onder winkeliers – zowel in Roermond als in Vlaardingen – is persoonlijk door onze veldwerkers afgenomen (zie bijlage 4). De selectie van winkeliers bij de nulmeting is at random tot stand gekomen. De veldwerkers zijn willekeurig een aantal winkels binnengegaan, hebben uitleg gegeven over het onderzoek en vervolgens de korte vragenlijst voorgelegd aan de winkelmedewerker dan wel de eigenaar van de winkel. Er is daarbij wel een zekere spreiding over de verschillende winkelgebieden binnen de pilotgemeenten aangehouden.

Er zijn bij de nulmeting in totaal 114 enquêtes afgenomen; 52 in Roermond en 62 in Vlaardingen. In Roermond is ruim 70 procent afkomstig van winkeliers uit de binnenstad. In Vlaardingen komt bijna 70 procent van de geënquêteerden uit het winkelcentrum van het Stadshart. De vragenlijst is meestal (57%) afgenomen bij de eigenaar dan wel de bedrijfslei-

der, maar ook het personeel is goed vertegenwoordigd (42%). In één geval is de enquête afgenomen bij een beveiliger.

Tabel 1.1 Functie van geënquêteerde naar winkelgebied (nulmeting)

	Roermond				Vlaardingen (Stadshart)		Totaal
	Centrum stad	Outlet Center	Retail Center	Buiten gebied	Winkel-centrum	Rondom gebied	
Eigenaar	7				6	9	22
Bedrijfsleider	10	2	5	3	23		43
Beveiliging		1					1
Personeel	20	4			20	4	48
Totaal	**37**	**7**	**5**	**3**	**49**	**13**	**114**

Er is in uiteenlopende soorten winkels geënquêteerd; ongeveer de helft kan worden geschaard onder de noemer kleding-, schoenen- of accessoirezaak. Ook sport- en babykleding vormen onderdeel van deze categorie. Dit type winkel is sterker vertegenwoordigd in de steekproef in Vlaardingen dan in Roermond. In Roermond zijn daarentegen verhoudingsgewijs meer cadeauwinkels en zaken gericht op woninginrichting bevraagd. Tabel 1.2 geeft het gehele overzicht.

Tabel 1.2 Type winkel naar gemeente (nulmeting)

	Roermond		Vlaardingen	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Kleding, schoenen, accessoires	18	35%	36	58%
Cosmetica, drogist	5	10%	6	10%
Eten, drinken, koken	3	6%	3	5%
Supermarkt, warenhuis	3	6%	1	2%
Kranten, boeken	2	4%	3	5%
Elektronica, huishouden	3	6%	5	8%
Hobby, doe-het-zelf, fietsen	2	4%	5	8%
Juwelier, brillen	2	4%	2	3%
Cadeaus, rommeltjes	7	13%	1	2%
Wonen	6	12%	0	-
Totaal	**52**	**100%**	**62**	**100%**

Bij de nameting zijn we dezelfde winkelbedrijven langs gegaan. Bij deze tweede rondgang in Roermond bleek dat vijftig van de 52 eerder bezochte winkeliers wederom mee wilden werken aan het onderzoek. Voor de twee afvallers zijn twee andere winkels uitgekozen die wat betreft type en gebied vergelijkbaar zijn met de twee afvallers. In Vlaardingen zijn bij de nameting 48 winkels bezocht, die ook hebben meegedaan aan de eerste ronde. Bij de nameting in Vlaardingen zijn dus veertien winkels afgevallen. De nameting in Vlaardingen heeft plaatsgevonden op een maandag. Achteraf gezien niet de beste dag, want acht van de betreffende winkels bleken op die dag gesloten. Daarnaast weigerden vier winkeliers deelname aan

de nameting wegens tijdgebrek of omdat er een invalkracht in de zaak stond. Twee winkels bleken niet meer te bestaan.

Daarnaast zijn er in Roermond winkeliers benaderd die niet in onze steekproef van de nulmeting zaten, maar die wel aangifte hebben gedaan van winkeldiefstal in de pilotperiode (9 oktober 2012 tot en met 28 februari 2013). We hebben geput uit een lijst van zaken waarbij slechts art. 310 ten laste is gelegd en waarbij één meerderjarige verdachte is aangehouden. In totaal zestig winkeldiefstalaangiften. Sommige winkels komen meerdere keren voor in dit bestand van zestig aangiften. Bij elkaar gaat het om 52 winkelbedrijven. Van deze 52 winkels zijn er reeds vier bevraagd in de reguliere nameting. Daarmee blijven er 48 winkels over die aangifte hebben gedaan van eenvoudige winkeldiefstal in de pilotperiode. Van deze 48 winkels hebben we er twintig benaderd. Bij vier van deze winkels is de winkelboa (mede) ter plaatse geweest.

C. Effectevaluatie: boa-administratie en politiesystemen

Voor de effectevaluatie zijn de volgende bronnen gebruikt:

Roermond	**Vlaardingen**
Inzetgegevens winkelboa (Stadstoezicht)	Aangiften winkeldiefstal (Politie)
Aangiften winkeldiefstal (Politie)	Aangiften controlegebieden
Aangiften controlegemeenten	

Inzetgegevens winkelboa Roermond

Voor het in kaart brengen van de effecten van de pilot hebben we de chef van Stadstoezicht in Roermond verzocht een Excelbestand te vullen met de zaken waarbij winkelboa's zijn ingezet. Hierbij is vastgelegd bij welke winkelier de inzet heeft plaatsgevonden, hoe snel de winkelboa ter plaatse was en hoe de zaak is afgehandeld. Daarnaast is vastgelegd hoe de desbetreffende zaak scoort op de drie variabelen waarmee de taakverdeling tussen politie en winkelboa wordt gemaakt, te weten: waarde gestolen goed, aantal aangehouden verdachten en leeftijd verdachte. Daarnaast zijn sekse en nationaliteit van de verdachte vastgelegd. Tot slot, geeft het overzicht inzicht in de vraag of de zaak is overgenomen door de politie en, als dit het geval is, wat de reden daarvoor is geweest.

Aangiften winkeldiefstal Roermond

Om na te gaan of er zaken bij de politie worden gemeld die in principe wel naar de winkelboa zouden kunnen worden doorgezet – op basis van de criteria – maar waar dit toch niet is gebeurd, hebben we alle winkeldiefstallen uit de pilotperiode waarbij alleen art. 310 ten laste is gelegd en er sprake was van één meerderjarige verdachte nagelezen in BVH. Er voldeden zestig aangiften aan deze criteria. Bij veertien zaken is de winkelboa (in eerste aanleg) ingezet en bij 46 zaken niet.

Controlegemeenten voor Roermond

Om eventuele effecten op het aantal aangiften van winkeldiefstal te kunnen meten, is de pilotperiode in Roermond (oktober 2012 t/m februari 2013) vergeleken met dezelfde periode van de voorafgaande twee jaar. Tevens is er een vergelijking gemaakt met twee controlegemeenten: Venlo en Helmond. Bij de keuze voor controlegemeenten hebben we enerzijds gekeken naar de geografische ligging en anderzijds vergelijkbaarheid wat betreft (economische) aard en bevolkingsomvang. De cijfers voor deze vergelijking komen uit BVH en omvatten de maatschappelijke codes A50 (winkeldiefstal) en B50 (winkeldiefstal met geweld).

Aangiften winkeldiefstal Vlaardingen

De winkelboa's van de Lichtblauwe Brigade hebben geen verdachten overgenomen van winkeliers in de pilotperiode en daarmee kunnen er geen effecten in kaart wordt gebracht voor dit deel van de pilot. Om na te gaan hoeveel verdachten van winkeldiefstal zijn aangehouden in het pilotgebied tijdens de zogeheten hotspottijden (waarover meer bij de uitleg voor het plan van aanpak in hoofdstuk 2) hebben we de aangiften van winkeldiefstal in het Stadshart van Vlaardingen (het pilotgebied) nader bestudeerd.

Controlegebieden voor Vlaardingen

Om eventuele effecten op het aantal aangiften van winkeldiefstal te kunnen meten, is de pilotperiode in de wijk Stadshart (november 2012 t/m februari 2013) vergeleken met dezelfde periode van de voorafgaande twee jaar. Tevens is er een vergelijking gemaakt met twee controlegebieden: de rest van de gemeente Vlaardingen en de gemeente Schiedam. Bij de keuze voor Schiedam hebben we enerzijds gekeken naar de geografische ligging en anderzijds vergelijkbaarheid wat betreft aard en omvang. De cijfers voor deze vergelijking komen uit BVH en omvatten de maatschappelijke codes A50 (winkeldiefstal) en B50 (winkeldiefstal met geweld).

2 Planevaluatie

Het ministerie van Veiligheid en Justitie heeft de zes pilotgemeenten gevraagd een plan van aanpak te maken en het plan af te stemmen met politie, OM en winkeliers. Op basis van dit plan kan de lokale driehoek besluiten de winkelboa al dan niet operationeel in te zetten. Uiteindelijk hebben twee gemeenten – Roermond en Vlaardingen – besloten om tot de tweede fase, de daadwerkelijke inzet, over te gaan, terwijl de andere vier gemeenten hiervan afzien. We presenteren zowel de plannen van de beide tweedefasegemeenten als de bezwaren van de vier gemeenten die niet tot fase 2 zijn overgegaan. In paragraaf 2.4 maken we de balans op.

2.1 Totstandkoming van plannen van aanpak

In deze paragraaf reconstrueren we de totstandkoming van de plannen van aanpak. We doen dit per gemeente (op alfabetische volgorde).

2.1.1 Haarlemmermeer

De burgemeester heeft de gemeente aangemeld, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk, op basis van de gedachte dat een particuliere beveiliger de rol van winkelboa zou krijgen. Het dringt echter pas later door dat het om een gemeentelijke boa zou gaan. Na de toezegging van deelname heeft de gemeentelijke vertegenwoordiger, een beleidsambtenaar, contact gezocht met de politie en het team APV, waar de gemeentelijke boa's zijn ondergebracht. Dit overleg blijkt veel vragen op te roepen. Tijdens een brainstormsessie wordt een lijst gemaakt van vraag- en aandachtspunten die op 19 april 2012 worden besproken met vertegenwoordigers van het ministerie.

In eerste instantie heeft de gemeente geen contact gezocht met winkeliers; mede vanwege de vele vragen die dan nog leven en de twijfel over het nut van de pilot. In tweede instantie heeft een stagiair, werkzaam bij de gemeente en bezig met de veiligheid in winkelgebieden, de interesse tot deelname gepeild bij een aantal grootwinkelbedrijven in Hoofddorp aan de hand van een door de beleidsambtenaar opgestelde factsheet Winkelboa in Hoofddorp - centrum. Ook is daarna contact geweest met de voorzitter van de ondernemersvereniging over de visie van de winkeliers op de omvang van het probleem.

Op 25 april, twee dagen na de startbijeenkomst van de landelijke werkgroep, wordt de stand van zaken in de lokale driehoek besproken. De gemeentelijke vertegenwoordiger heeft de plus- en minpunten van de pilot in een uitgebreide notitie gevat en deze op 29 mei 2012 – waarover meer in paragraaf 2.3 – aan de burgemeester gestuurd. Het ambtelijke advies luidt niet mee te doen met de tweede fase van de pilot. Dit advies wordt overgenomen door de lokale driehoek; het ministerie wordt eind juni in kennis gesteld van dit besluit.

2.1.2 's-Hertogenbosch

De gemeentesecretaris vertegenwoordigt de gemeente ’s-Hertogenbosch in de commissie Bestuur en Veiligheid van de VNG. Voorafgaand aan de vergadering heeft ze het hoofd Stadstoezicht gepolst over eventuele interesse mee te doen in de pilot winkelboa; die interesse is er. Na de toezegging van de gemeentesecretaris tijdens de VNG-vergadering komen vertegenwoordigers van het ministerie op bezoek. Op dat moment is er al een eerste aanzet van het ministeriële plan van aanpak. Onze gesprekspartner bij de gemeente (hoofd Stadstoezicht) geeft aan dat hij toen het gevoel kreeg, dat de gemeente zich voor iets had opgegeven, zonder eigenlijk exact te weten wat nu de plannen zijn. Bij dit eerste gesprek zijn ook vertegenwoordigers van de politie en het OM aanwezig.

Tijdens de startbijeenkomst van de landelijke werkgroep worden de twijfels over de aanvaardbaarheid van de verschuiving van politietaken naar de winkelboa groter bij de vertegenwoordiger van de gemeente. Mede gevoed door de bezwaren die door andere gemeenten worden aangevoerd, ontstaat twijfel of de uitvoering van die pilot zinvol is. Er wordt afgesproken dat iedere gemeente een plan van aanpak maakt. De vertegenwoordiger van ’s-Hertogenbosch zoekt daarop contact met de politie, het OM en de plaatselijke ondernemers. De politie geeft te kennen geen problemen te ervaren wat betreft de aanrijdtijden en de afhandeling van winkeldiefstal. Het OM staat op het standpunt dat de winkelboa moet worden begeleid door de politie om de kwaliteit te waarborgen. De ondernemersvertegenwoordiger ten slotte geeft een visie die overeen komt met het standpunt van MKB Nederland, hoewel de vertegenwoordiger van de ondernemers zegt winkeldiefstal veeleer een politietaak te vinden steunt hij de pilot wel. Het hoofd Stadstoezicht schrijft vervolgens een notitie waarin de contouren van de pilot met de winkelboa en alle voor ’s-Hertogenbosch relevante mitsen en maren daarbij worden beschreven. De lokale driehoek bespreekt deze notitie; uitkomst van het beraad is niet deel te nemen aan de tweede fase van de pilot.

Tijdens de tweede vergadering van de landelijke werkgroep (26 juni 2012) blijkt dat alleen de gemeente Roemond vol wil gaan voor de invoering van de winkelboa en dat Vlaardingen een beperkte variant heeft bedacht. De andere vier gemeenten hebben besloten niet mee te doen. Het ministerie verzoekt deze gemeenten hun besluit nog een keer te heroverwegen. Deze oproep vindt weerklank bij de vertegenwoordiger van ’s-Hertogenbosch. Hij overlegt dan wederom met politievertegenwoordigers en intern binnen de gemeente om de handen alsnog op elkaar te krijgen voor medewerking aan de tweede fase van de pilot. De driehoek houdt echter vast aan het eerder genomen besluit op 10 september 2012 om niet deel te nemen aan de tweede fase.

2.1.3 Roermond

Zoals beschreven in paragraaf 1.1 is Roermond niet via de VNG, maar door het ministerie van Veiligheid en Justitie uitgenodigd te participeren in dit project. Aanleiding van deze uitnodiging was het feit dat gemeente Roermond middels correspondentie met de minister ageerde op het besluit dat de boa’s in domein 1 niet meer bevoegd waren voor artikel 310 van het wetboek van Strafrecht, zoals gesteld in de Circulaire Boa. Na de uitspraken van de minister

in Zaltbommel (13 februari 2012) heeft de gemeente het ministerie benaderd, waarna op 13 april 2012 een gesprek heeft plaatsgevonden. In dit overleg heeft een aantal beleidsambtenaren van het ministerie van Veiligheid en Justitie, in aanwezigheid van de wethouder van Integrale Veiligheid, de plaatsvervangend hoofdofficier van justitie, de manager Integrale Veiligheid, politiechef basiseenheid Roermond en afdelingshoofd Stadstoezicht, een uiteenzetting gegeven over de mogelijkheden voor participatie in het project. Op basis van dit overleg is besloten ook Roermond als pilotgemeente aan te merken.

Op 23 april 2012 vindt de startbijeenkomst van de landelijke werkgroep plaats. Op basis van dit overleg, zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk, heeft het ministerie het kader voor de pilot opgesteld. Vanuit Roermond wordt ervoor gepleit de winkelboa tevens bevoegd te maken voor de afhandeling van art. 311 WvS, omdat er immers al snel sprake kan zijn van gekwalificeerde diefstal, bijvoorbeeld bij het afbreken van de beveiligingschip op kleding, en in die gevallen is de winkelboa niet bevoegd op te treden. Dit verzoek wordt echter niet gehonoreerd.

Na ontvangst van het ministeriële kader zoekt de gemeente, in de persoon van het afdelingshoofd Stadstoezicht, contact met BIZ Roermond (Bedrijven Investerings Zone) om de winkeliers bij de plannen te betrekken. Op 16 mei 2012 vindt dan een overleg plaats, waarbij ook de politie aanschuift.[7] De BIZ-vertegenwoordiger is enthousiast vanuit de verwachting dat een aangehouden verdachte sneller kan worden overgedragen met als gevolg een kortere wachttijd en minder belasting voor de winkelier. Het BIZ ziet graag dat de uitkomst van elke zaak wordt teruggekoppeld aan de betrokken winkelier om de betrokkenheid bij het experiment te vergroten. Naar de mening van de BIZ-vertegenwoordiger zijn de toebedachte bevoegdheden van de winkelboa wel (te) beperkt en zouden iets ruimere bevoegdheden beter werkbaar zijn.

Het afdelingshoofd van Stadstoezicht schrijft een plan van aanpak en stuurt dit plan op 21 mei 2012 naar de leden van de Stuurgroep Veiligheid (lokale driehoek). Bij dit plan van aanpak is een eerste schematische aanzet gevoegd van het werkproces voor de winkelboa. Ook wordt in dit plan een opleidingsbudget geclaimd van tienduizend euro. Informeel is het plan reeds voorbesproken met de relevante partners, want op de tweede vergadering van de landelijke werkgroep meldt de vertegenwoordiger van Roermond dat de driehoek instemt met de plannen. Het plan wordt formeel tijdens de vergadering van 2 juli 2012 besproken. De Stuurgroep Veiligheid stemt in met de plannen. Er wordt ter vergadering afgesproken om de voortgang schriftelijk te monitoren in de Stuurgroep Veilig.

Nadat het besluit is genomen dat Roermond zal deelnemen aan de pilot doen de winkelboa’s in spe een vierdaagse cursus bij de Stichting Europese Preventie Opleidingen en Diensten in Veiligheid. Op 9 oktober 2012 gaan de winkelboa’s geëxamineerd en bevoegd de straat op.

[7] Stadstoezicht en de politie hebben, aldus onze gesprekspartner bij de politie, over het algemeen een goede samenwerkingsrelatie. Zo werken de wijkagenten in Roermond geregeld samen met de wijkboa’s.

2.1.4 Rotterdam

Na de publieke bekendmaking door de minister dat Zaltbommel de eerste winkelboapilotgemeente is, heeft Rotterdam zich officieel aangemeld om de mogelijkheden van een pilot te onderzoeken. Er is, na de eerste verkennende sessie van 20 januari 2012, op 9 maart nogmaals een overleg met vertegenwoordigers van het ministerie nadat de andere pilotgemeente zijn aangezocht en de plannen meer vorm hebben gekregen. Het verrast onze gesprekspartner in Rotterdam dat er geen budget beschikbaar blijkt te zijn voor het eventueel experimenteren met winkelboa. Een gemeentelijke boa kost rond de 50.000 euro op jaarbasis en, als Rotterdam zou hebben meegedaan, dan zouden er veertien tot twintig boa's zijn ingezet; een relatief kostbare aangelegenheid.

Onze gesprekspartner geeft aan dat ze constructief hebben meegedacht, maar de brainstormsessies leveren niet de bouwstenen op voor een succesvolle inzet van de gemeentelijke winkelboa. Via de stadsmarinier Centrum zijn ook de winkeliers gepolst over de plannen. De uitkomst is dat de winkeliers meer vertrouwen hebben in de politie, maar dat ze wel zouden willen meewerken aan een pilot als de kwaliteit van het optreden van de winkelboa's voldoende is gewaarborgd. Winkeliers onderkennen bovendien het probleem van de soms lange wachttijden.

Ook de politie is gepolst. Deze is enigszins sceptisch over de kwaliteit van de gemeentelijke boa's met het oog op het optreden tegen winkeldieven en is daarmee huiverig om taken over te dragen. Tegelijkertijd kampt de politie met capaciteitsproblemen en een helpende hand zou daarom wel worden gewaardeerd. Volgens onze gesprekspartner bij de gemeente is het winkelboa-idee echter toch vooral bedacht om de winkelier tegemoet te komen en niet zozeer om de politieorganisatie te ontlasten door politietaken over te hevelen.

In de wandelgangen is er het nodige overleg tussen diverse betrokken partijen en op 5 juni 2012 wordt er nog voor een derde maal vergaderd met vertegenwoordigers van het ministerie. Uiteindelijk worden de voordelen, maar vooral toch ook de nadelen van pilotdeelname op papier gezet en wordt de lokale driehoek geadviseerd af te zien van deelname aan de tweede fase. Op 12 juni 2012 neemt de lokale driehoek dit advies over.

2.1.5 Vlaardingen

Zoals beschreven in paragraaf 1.1 heeft de burgemeester van Vlaardingen de gemeente aangemeld voor de pilot mede vanuit de gedachte dat het experiment zou worden gefinancierd door het ministerie. De aanmelding past binnen het streven van de gemeente om voor het Stadshart de derde ster van het Keurmerk Veilig Ondernemen (KVO) binnen te halen. Hiertoe dient nauwer te worden samengewerkt tussen gemeente en ondernemers.

Het enthousiasme bij de gemeente verdwijnt echter als duidelijk wordt, dat de gemeente de pilot zelf zal moeten bekostigen. De gemeentelijke vertegenwoordiger, hoofd Toezicht en Handhaving, heeft deze boodschap teruggekoppeld naar de burgemeester. Voor de startbij-

eenkomst van de landelijke werkgroep in Utrecht (23 april 2012) is aan de VNG meegedeeld dat Vlaardingen weinig animo heeft om mee te doen als er geen financiering op tafel komt.

Na de startbijeenkomst van eind april heeft de gemeentelijke vertegenwoordiger contact gezocht met de voorzitter van de winkeliers in het Stadhart. Tijdens dit overleg blijkt dat winkeliers graag een apart telefoonnummer willen voor het melden van winkeldiefstal, omdat de politie daar in de regel geen hoge prioriteit aan geeft. Er wordt afgesproken dat er in elk geval op drie hotspottijden boa's van de Lichtblauwe Brigade in het Stadshart aanwezig zullen zijn.

Medio juni 2012 stemmen de burgemeester en de lokale driehoek in met het plan om winkeliers bij te staan, maar er vindt geen overdracht van politietaken plaats. Tijdens de tweede vergadering van de landelijke werkgroep legt de vertegenwoordiger van Vlaardingen uit wat het plan behelst, waarover meer in paragraaf 2.2.2, waarop het ministerie besluit deze variant in de pilotevaluatie mee te nemen.

2.1.6 Zaltbommel

Nadat Zaltbommel als eerste gemeente start met de inzet van de winkelboa in de vorm van een pilot, vindt er overleg plaats met politie en OM. Deze partijen zijn bereid mee te denken, maar ze staan tegelijkertijd kritisch tegenover de idee van de winkelboa. Zo schat de politie in dat het per saldo meer werk gaat opleveren dan dat het bespaart. Winkeliers zijn niet actief benaderd, omdat eerst in de driehoek een besluit moet worden genomen over de pilot, maar de gemeente gaat er vooralsnog van uit dat de winkeliers, net als hun collega-ondernemers in 's-Hertogenbosch, het kritische standpunt van MKB Nederland zullen huldigen.

Al snel blijkt dat een zelfstandige deelname van Zaltbommel aan de pilot is uitgesloten, omdat de gemeente over slechts twee boa fte's beschikt. Deze fte's worden bezet door drie boa's die extern zijn ingehuurd. Er is op dat moment onduidelijkheid over het verschil in bevoegdheden bij ingehuurde boa's als het gaat om de pilot. De gemeente heeft getracht een oplossing te vinden door het aangaan van een samenwerking met de pilotgemeente 's-Hertogenbosch. Hoe deze samenwerking er zou moeten uitzien, is niet geconcretiseerd, omdat gemeente 's-Hertogenbosch later aan geeft niet deel te zullen nemen. Daarnaast is overleg gevoerd met het ministerie over het inhuren van een extra boa of het lenen van een boa van een buurgemeente, maar een financiële bijdrage van de zijde van het ministerie zat er niet in.

Zaltbommel geeft op 26 juni 2012 bij de tweede vergadering van de landelijke werkgroep te kennen dat de gemeente nog bezig is mogelijkheden te vinden om deel te nemen aan de tweede fase van de pilot. Tijdens deze vergadering wordt daarnaast door de vertegenwoordigers van het ministerie het verzoek gedaan aan de 'nee-gemeenten' hun besluit te heroverwegen. Het besluit over deelname aan de tweede fase komt aan de orde in het lokale driehoeksoverleg van 27 september 2012. De driehoek is het er over eens dat Zaltbommel te weinig boa-slagkracht heeft om zelfstandig aan de pilot mee te kunnen doen. Daarnaast is winkeldiefstal geen speerpunt in de gemeente en is het aantal aangiften zelfs bijzonder laag. Op verzoek van de burgemeester is onderzocht of eventueel kan worden samengewerkt met de gemeenten

Culemborg en Tiel wat betreft de inzet van de winkelboa. Er is in dit verband ook nog contact gezocht met Geldermalsen. Voor deze gemeenten gelden echter dezelfde overwegingen om niet deel te willen nemen. Het betekent dat ook in gemeente Zaltbommel de winkelboapilot uiteindelijk niet van de grond komt.

2.2 Inhoud plannen van aanpak

In deze paragraaf bespreken we de plannen van aanpak voor de daadwerkelijke inzet van de winkelboa. Alleen de gemeenten Roermond en Vlaardingen hebben ervoor gekozen voor een periode van een half jaar de winkelboa in te zetten. De bezwaren van de vier andere gemeenten die hebben geleid tot het afzien van deelname aan de tweede fase van de pilot worden in de volgende paragraaf besproken. Bij de bespreking van de plannen van aanpak geven we een korte schets van de gemeente, de winkelgebieden en de boa-organisatie. Daarna komt aan de orde welke (extra) taken de winkelboa op zich neemt en zoomen we in op de afspraken die zijn gemaakt met de andere betrokken partijen (winkeliers, politie en Openbaar Ministerie).

2.2.1 Roermond: een brede inzet van winkelboa's

Roermond ligt in midden-Limburg tegen de grens met Duitsland en op korte afstand van België. De gemeente heeft 56.695 inwoners en bestaat behalve uit de stad Roermond uit de plaatsen Asenray, Herten, Leeuwen, Maasniel, Merum, Ool en Swalmen. De pilot met de winkelboa richt zich op alle winkels binnen de gemeentegrenzen van Roermond. In Roermond mogen winkels zeven dagen per week open zijn. De stad heeft veel (winkel)bezoekers waarbij vooral het McArthur Glen Designer Outlet Center als trekpleister fungeert. Roermond kent vier belangrijke winkelgebieden: de oude binnenstad en drie gebieden daar omheen. Roermond is een relatief kleine, compacte stad en alle winkelgebieden zijn binnen tien minuten aan te rijden. Er zijn plusminus 300 winkels.

De boa's Openbare Ruimte zijn in Roermond organisatorisch ondergebracht bij Stadstoezicht. Er zijn achttien boa's in bezoldigde dienst van de gemeente. Daarnaast beschikt Stadstoezicht over drie boa's die worden ingehuurd via het beveiligingsbedrijf Trigion. Deze drie ingehuurde boa's zijn niet bevoegd om op te treden als winkelboa. Naast de 21 (18+3) boa's in de uitvoerende dienst, kent de dienst drie teamleiders en een afdelingshoofd. Ook zij zijn beëdigd als boa. De gemeente Roermond heeft toestemming gekregen van de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie om maximaal dertig boa's domein I aan te stellen bij Stadstoezicht (nr. 5695377/Justis/11). Volgens ditzelfde besluit kan de buitengewoon opsporingsambtenaar de in artikel 8, eerste en derde lid, van de Politiewet 1993 omschreven bevoegdheden uitoefenen en daarbij gebruikmaken van handboeien. Het gebruikmaken van handboeien vervalt twee jaren na het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit (artikel 6).

De boa's van Stadstoezicht werken meestal in koppels[8] en zijn inzetbaar op werkdagen van 07.00 tot 23.00 uur, met die restrictie dat één week dit 2 dagen betreft en een andere week 3 dagen. In ieder geval is de afdeling altijd werkzaam tot na de reguliere winkelsluitingstijd. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen vroege dienst (07.00 – 15.30 uur), dagdienst (08.30 – 17.00 uur), middagdienst (10.00 – 18.30 uur) en late dienst (14.30 – 23.00 uur). Daarnaast is er ook nachtdienst (22.00 – 06.30 uur); in de nachtdienst worden echter slechts (preventief) camerabeelden uitgekeken. De dienst beschikt over auto's, die ook kunnen worden gebruikt voor het vervoeren van aangehouden winkeldieven (ze zijn – zoals alle hedendaagse auto's – voorzien van een kinderslot).

Voor de pilot winkelboa heeft Stadstoezicht in samenspraak met de politie en het Openbaar Ministerie een werkproces vastgesteld (zie figuur 2.1). Uit dit schema wordt duidelijk dat medewerkers van het servicecenter van de politie op basis van de melding van de winkelier inschatten of het een zaak is voor de winkelboa's of voor de politie. Als de zaak door een winkelboa kan worden afgehandeld, staan er in eerste aanleg twee wegen open, namelijk het ter plaatse opleggen van een strafbeschikking of het voorgeleiden van de verdachte op het politiebureau. In het geval van het opleggen van een strafbeschikking ter plaatse, vindt er overleg plaats met de hulpofficier, ofwel met de politie. De hulpofficier neemt dan vervolgens contact op met ZSM van het OM; die beslist of de zaak via een strafbeschikking kan worden afgedaan. Het ZSM beschikt over een piketregeling.

In het gepresenteerde werkproces (figuur 2.1) van de afhandeling van winkeldiefstal in Roermond hoeft niet iedere verdachte naar het bureau te worden gebracht voor ID-registratie en verificatie aan de hand van Progis. Vanaf 1 oktober 2010 gelden er nieuwe regels voor het vaststellen van de identiteit van verdachten, veroordeelden en getuigen (Wet identiteitsvaststelling verdachten, veroordeelden en getuigen, kortweg: WIVVG). Een aangehouden verdachte van een misdrijf waarvoor voorlopige hechtenis mogelijk is,[9] wordt een identiteitsbewijs ter inzage gevraagd en op het politiebureau wordt daarvan een digitale kopie en een foto gemaakt, en er worden tien vingerafdrukken afgenomen middels de zogeheten Progis ID-zuil. In de filosofie van de aanpak in Roermond is er niet altijd sprake van een aanhouding, maar kan een op heterdaad betrapte winkeldief ook worden staande gehouden. Volgens de WIVVG is het dan voldoende als de verdachte een geldig ID-bewijs kan overleggen.[10]

---

[8] De wijkboa werkt vaak solo, omdat hij vaak in de wijk met ketenpartners samenwerkt. Winkelboa-taken worden door koppels uitgevoerd.

[9] Voorlopige hechtenis is mogelijk voor misdrijven waarop ten minste vier jaar gevangenisstraf voor mogelijk is. Dit geldt bij eenvoudige winkeldiefstal (art. 310): "Hij die enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort wegneemt, met het oogmerk om het zich wederrechtelijk toe te eigenen, wordt, als schuldig aan diefstal, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste vier jaren of geldboete van de vierde categorie."

[10] Onze politierespondent geeft tijdens het interview in oktober 2012 aan dat Progis mogelijk op niet al te lange termijn zo wordt aangepast, dat niet alleen aangehouden, maar alle verdachten moeten worden geïdentificeerd via de Progis-zuil. De pilot (zie hoofdstuk 3) wijst uit dat alle verdachten die door de

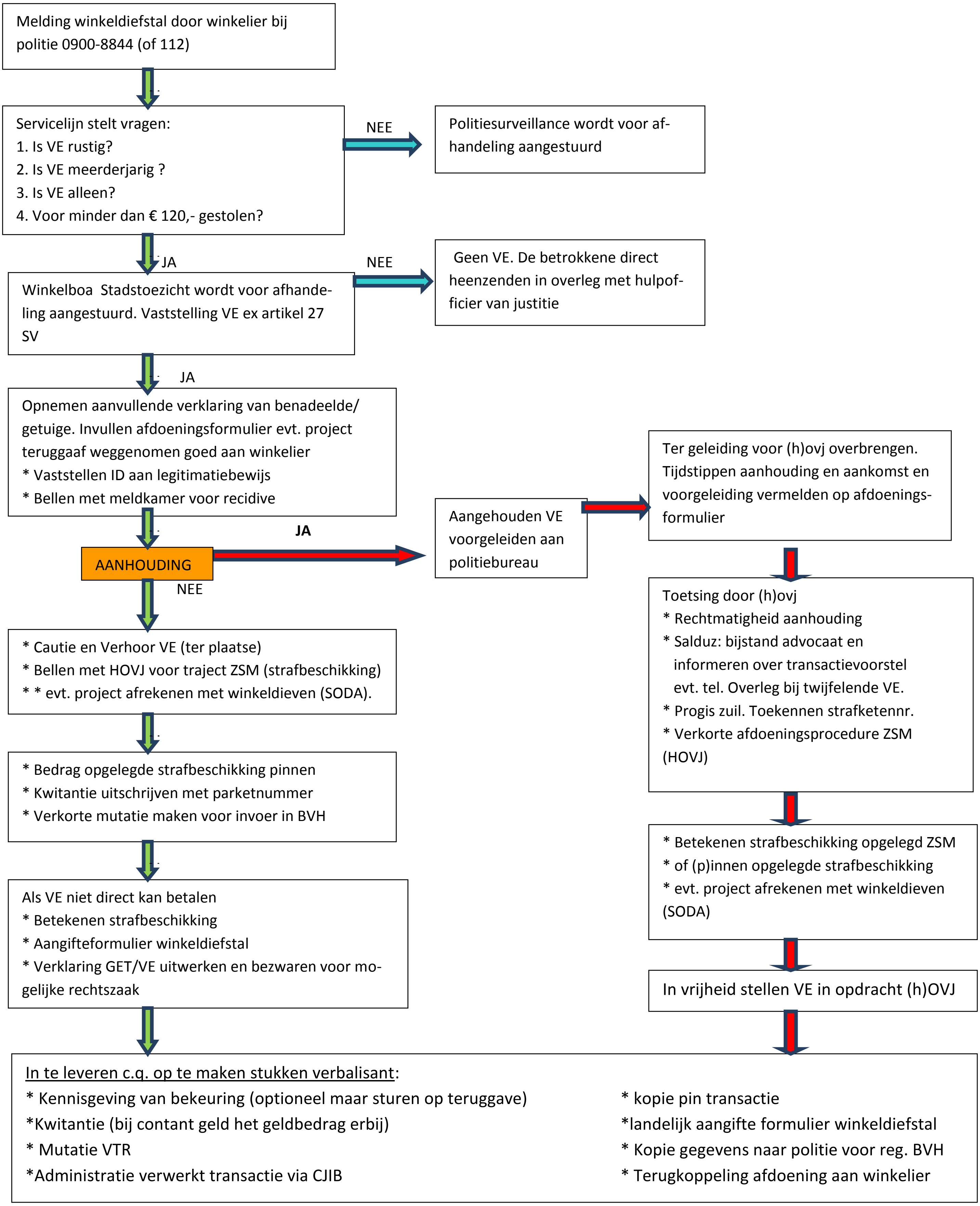
Op basis van politiegegevens over 2010 en 2011 zijn er in Roermond op jaarbasis ongeveer zestig eenvoudige winkeldiefstallen die kunnen worden opgepakt door de winkelboa. In de pilot van een half jaar zou dat ongeveer dertig zaken betekenen. De pilot zal moeten uitwijzen of dit aantal stijgt door een eventueel grotere aangiftebereidheid onder winkeliers.

Stadstoezicht heeft een eigen mutatiesysteem (VTR2010) waarin onder meer bevindingen worden vastgelegd naar aanleiding van een melding. In het systeem is een onderverdeling gemaakt naar milieuzaken, APV-feiten, verkeerszaken et cetera. De afhandeling van winkel-boa-zaken zal zich voor een (groot) deel afspelen op het politiebureau. Om deze reden is een laptop aangeschaft, die op het politiebureau staat en waar de benodigde formulieren kunnen worden benaderd (ingescande BVH-formulieren) en ingevuld. Deze laptop is (nog) niet geschakeld met VTR en daarom zal ook een mutatie moeten worden opgemaakt voor VTR. Hetzelfde geldt bij de politie. De laptop is niet geschakeld met BVH en/of HKS en daarom zal de zaak ook in BVH moeten worden gemuteerd (alleen een mutatie en niet proces-verbaal van bevinding en dergelijk) evenals een registratie in HKS. Winkelboa's krijgen vooralsnog geen toegang tot de politiesystemen.

---

winkelboa's zijn afgedaan zijn aangehouden en naar het politiebureau zijn overgebracht. De processtappen na 'aanhouding nee' in figuur 2.1 zijn in praktijk dus niet voorgekomen.

Figuur 2.1 Werkproces Winkeldiefstal Roermond



2.2.2 Vlaardingen: een beperkte inzet van winkelboa's

Vlaardingen is een gemeente aan de Nieuwe Maas in het Rijnmondgebied met ongeveer 70.000 inwoners en vormt onderdeel van de Stadsregio Rotterdam. De pilot met de winkelboa richt zich op het centrum van de gemeente Vlaardingen, te weten het Stadshart. Dit gebied bestaat uit meerdere winkelgebieden die min of meer in elkaar overlopen. Er zijn plusminus 300 winkels. Zowel op woensdag als zaterdag is er tot 16.00 uur markt.

De boa's openbare ruimte (domein I) zijn in Vlaardingen ondergebracht bij de Lichtblauwe Brigade. In totaal werken er zestien boa's bij deze brigade; ongeveer de helft in het centrum en de andere helft in de overige wijken van de stad. De acht centrum-boa's worden ingezet als winkelboa. De inzet behelst twee aspecten, te weten: surveillance in het Stadshart en het overnemen van een verdachte in afwachting van de komst van de politie. Deze activiteiten vinden echter slechts plaats op zogeheten hotspottijden. In overleg met de voorzitter van het Stadshart zijn de volgende drie tijdsperioden als *hot* aangemerkt: woensdag 13.00 – 17.00 uur; vrijdag 17.00 – 21.00 uur; zaterdag 13.00 – 17.00 uur.

Het plan is dat na staandehouding van een verdachte door een winkelier of een particuliere beveiliger zowel met de politie als met de Lichtblauwe Brigade wordt gebeld. Zodra de gemeentelijke winkelboa ter plaatse is, neemt deze de verdachte over van de winkelier / beveiliger. Daarmee heeft deze zijn handen weer vrij. De boa wacht vervolgens totdat de politie arriveert en geeft de verdachte dan over. De winkelboa maakt een proces-verbaal van bevindingen op. Het is, om in de woorden van onze gemeentelijke gesprekspartner te spreken: “puur ter ontlasting van de winkelier c.q. de particuliere beveiliger, en meer niet.”

De (winkel)boa's in Vlaardingen dragen geen wapen of transportboeien; ze hebben geen RTGB-certificaat, maar de boa's hebben wel een agressietraining gevolgd. Er is geen speciale opleiding aangeboden in het kader van het winkelboaproject. Wel hebben alle boa's in het laatste kwartaal van 2012 een dertiendaagse opfriscursus gevolgd aan de Handhavingsacademie in Rotterdam. Deze opfriscursus stond echter los van de winkelboa-pilot.

2.3 Bezwaren tegen operationele inzet van de winkelboa

Er worden meerdere bezwaren naar voren gebracht door de vier gemeenten die uiteindelijk hebben besloten niet over te gaan tot een operationele inzet van de winkelboa. Na het afvallen van deze vier gemeenten voor de operationele inzet van de winkelboa heeft het ministerie diverse andere gemeenten[11] benaderd met de vraag of zij geïnteresseerd waren om aan te haken bij de pilot. Al deze gemeenten hebben dit verzoek afgewezen om redenen die min of meer overeenkomen met de bezwaren die de vier pilotgemeenten naar voren hebben gebracht. De bezwaren worden dus breed gedragen door gemeenten in Nederland. De bezwaren zijn

[11] De gemeenten Hoogezand-Sappemeer, Leiden, Den Haag, Nijmegen, Eindhoven, Haren, Drachten en samenwerkende gemeenten Zuid-Limburg.

verschillend van aard en wegen ook niet alle even zwaar. Welke zwaarte er aan een bezwaar wordt toegekend, is (uiteraard) afhankelijk vanuit welk perspectief een betrokken partij naar de idee van de winkelboa kijkt. We bespreken de genoemde bezwaren per pilotgemeente.

2.3.1 Haarlemmermeer

De vertegenwoordiger van de gemeente Haarlemmermeer heeft een uitgebreide notitie geschreven over de vraag in hoeverre de gemeente al dan niet dient mee te doen met de operationele fase van de pilot. Zoals eerder verwoord, luidt het advies uiteindelijk negatief. In de notitie worden 23 aspecten benoemd waarover het volgende oordeel wordt geveld:

> Acht aspecten worden negatief beoordeeld. Tien worden als twijfelachtig beschouwd en vijf aspecten positief. Er wordt een groot afbreukrisico gezien in de huidige opzet van de pilot. De pilot levert geen rendement op voor de politie en de gemeente, maar zorgt voor een extra belasting van beide organisaties. De inzet van de winkelboa is daarom in de huidige opzet van de pilot voor de gemeente organisatorisch, financieel en praktisch niet goed uitvoerbaar. De betekenis van de pilot is afwezig. Er wordt namelijk een pilot opgezet om de oplossing van een niet bestaand probleem te vinden. Aan de uitvoering van de pilot zit een bestuurlijk afbreukrisico. Ook de ambtelijke imagoschade voor team APV en de politie achten wij reëel. Om de pilot toch mogelijk te maken moet heel veel (niet gepland) werk verzet worden en zijn ook extra middelen van het ministerie van Veiligheid en Justitie noodzakelijk. Ook de rol en de bevoegdheden van de particuliere beveiligers zou een volwaardig onderdeel van de pilot moeten worden om een echte nieuwe ontwikkeling te testen. Het daadwerkelijk uittesten van deze opzet van de pilot winkelboa in de Haarlemmermeerse uitvoeringspraktijk heeft echter geen zin omdat het realiseren van de gestelde doelstellingen op voorhand al zeer discutabel lijkt.

De belangrijkste knelpunten die worden gezien, kunnen als volgt worden samengevat:

- De inzet van winkelboa legt een beslag op de gemeentelijke handhavingscapaciteit zonder financiële compensatie.
- De politie is – wegens tijdgebrek – niet in staat tot coaching en begeleiding.
- De gemeentelijke boa’s hebben geen toegang tot BVH.
- Het is onduidelijk of de winkelboa of de politie ter plaatse moet komen (al naar gelang het daderprofiel).
- De gemeentelijke boa’s hebben geen bevoegdheid om geweldsmiddelen in te zetten en beschikken niet over handboeien.
- De aangehouden winkeldief moet naar het bureau worden overgebracht voor Progis-registratie en de gemeentelijke boa’s beschikken niet over (aangepaste) voertuigen.
- Er is geen budget voor opleiding ter beschikking gesteld.[12]

[12] Een bezwaar waaraan in tweede instantie tegemoet is gekomen. Het ministerie heeft namelijk bij het verzoek tot heroverweging toen alsnog een bedrag beschikbaar gesteld dat kon worden gebruikt voor de opleiding.

Daarnaast geven politie en winkeliers aan niet het hoofdprobleem te herkennen waar de winkelboa een oplossing voor zou moeten bieden, namelijk dat winkeliers te lang moeten wachten totdat de politie ter plaatse is. Volgens de politie en winkeliers is de politie – conform de wensen van MKB Nederland – in de regel juist wel binnen een kwartier ter plaatse. De centrummanager geeft echter wel te kennen dat elk initiatief dat bijdraagt aan het voorkomen dan wel bestrijden van winkeldiefstal welkom is.

2.3.2 ’s-Hertogenbosch

In het plan van aanpak van de gemeente ’s-Hertogenbosch wordt opgemerkt dat de inzet van de winkelboa ten koste gaat van bestaande toezichttaak in de openbare ruimte. Er wordt gesteld: “Eigenlijk is het niet anders dan een verschuiving van werk naar de gemeente zonder het principe van ‘mens volgt werk’ toe te passen. Dat gaat ten koste van de gemeentelijke capaciteit van handhaving, waardoor de gemeentelijke en gemeenschappelijke prioriteiten in het publieke domein onder druk komen te staan. De beoogde eindresultaten worden bereikt door taakverschuiving naar de gemeente zonder compensatie. Dat kan uiteindelijk voor gemeenten en de gezamenlijke handhavingspartners niet de bedoeling zijn. Stadstoezicht heeft een beperkte boa-capaciteit van 17,5 fte en is niet in staat om de verliescapaciteit ten behoeve van de openbare ruimte op te vangen”

Het overdragen van een aangehouden verdachte van winkeldiefstal aan de hulpofficier vergt dat de persoon in kwestie naar het politiebureau wordt vervoerd. De politie vindt dat zij ter plaatse blijven komen om voor vervoer te zorgen. Hiermee wordt een van de doelstellingen van de pilot, namelijk taakverlichting voor de politie, ondergraven. De politie voorziet dat ze door deelname aan de pilot eerder meer tijd (opleiden, begeleiden) kwijt is aan winkeldiefstal, dan dat het een taakverlichting zou zijn.

De vertegenwoordiger van de ondernemers geeft te kennen geen voordelen te zien in het concept van de winkelboa, maar de winkeliersvereniging wil wel aan de pilot meewerken.

2.3.3 Rotterdam

De gemeente Rotterdam besluit niet aan de tweede fase van de pilot mee te doen, omdat de verwachte opbrengst te beperkt is in relatie tot de kosten. Er wordt gesteld dat: “In het geval dat de winkelboa alleen mag optreden op basis van artikel 310 Sr zal dit voor de winkeliers en de politie nauwelijks voordeel opleveren. In de meeste gevallen is er geen sprake van eenvoudige winkeldiefstal en dienen boa’s alsnog op de politie terug te vallen.”

Bovendien zijn er al diverse initiatieven in gang gezet met het toezichtmodel Centrum, waarbij afspraken zijn gemaakt tussen winkeliers, particuliere beveiligers en politie. Politie en Stadstoezicht verwachten daarnaast geen verkorting van de responstijd bij winkeldiefstal met de inzet van boa’s. Ook de ondersteuning bij de afhandeling lijkt weinig winst op te kunnen

leveren, omdat ondernemers ook nu al, al dan niet met hulp van de eigen particuliere beveiliger, het (elektronische) aanhoudings- en aangifteformulier kunnen invullen.

Het beschikbaar houden van boa's voor winkelgebieden kost inzet op andere terreinen of brengt een extra investering met zich mee, aldus de vertegenwoordigers van de gemeente Rotterdam. Het vrijspelen van een koppel boa's voor veertig uur per week gedurende drie maanden vertegenwoordigt een bedrag van € 28.000, los van de kosten die de training van de boa's met zich mee zal brengen. De vertegenwoordiger van de gemeente vat het kernachtig samen: "We zagen geen nut, we zagen geen (extra) mogelijkheden, en er kwam geen geld. We hebben geen capaciteit over; sterker nog, we moeten bezuinigen op boa's."

Naast de praktische bezwaren speelt ook een meer inhoudelijke overweging een rol bij de besluitvorming in Rotterdam. In de ambtelijke notitie aan de driehoek wordt gesteld: "Er kunnen daarnaast vraagtekens geplaatst worden bij het uitbreiden van boa-bevoegdheden naar politietaken, gezien het doel van stadstoezicht: een stad zonder overlast en ergernissen." Hiermee wordt aangegeven dat het taakveld van boa's van stadstoezicht zich beperkt tot het tegengaan van overlast en optreden bij overtredingen.

2.3.4 Zaltbommel

Het 'boa-apparaat' in Zaltbommel (twee fte's) wordt als te klein gezien om zelfstandig aan de pilot mee te kunnen doen. Het aangaan van een alliantie met een of meerdere andere gemeenten is, ondanks meerdere pogingen, niet gelukt en extra capaciteit inhuren blijkt niet mogelijk vanwege het ontbreken van financiën en prioriteit voor het onderwerp. Daarnaast zijn de betrokken partijen in Zaltbommel inhoudelijk kritisch over de pilot. Van politiezijde wordt de beloofde lastenverlichting betwijfeld en de gemeente is sceptisch over de taakverschuiving van de boa: van toezicht op straat naar deels administratief werk (opmaken van proces-verbaal). Tot slot zijn er praktische bezwaren. De huidige boa's zijn niet getraind in conflicthantering, dragen geen handboeien, de gemeente beschikt niet over middelen voor arrestantenvervoer en het detacheringsbedrijf van de boa's staat kritisch tegenover de inzet van de huidige boa's in het kader van de pilot.

2.4 Plannen en bezwaren gewogen

De gemeenten die afzien van de operationele inzet van de winkelboa wijzen, behalve vanwege praktische bezwaren, de inzet van winkelboa's ook af om een aantal redenen die de onderliggende beleidstheorie ter discussie stelt. De eerste, vaak gehoorde, overweging is de vraag of gemeentelijke boa's zich wel bezig zouden moeten houden met handhaving van eenvoudige winkeldiefstal. Hiermee verbreedt de taakstelling van boa openbare ruimte zich immers tot de bestrijding van veelvoorkomende criminaliteit en dat is, aldus de critici, een brug te ver. Niet alleen een aantal pilotgemeenten noemt dit bezwaar, ook de VNG heeft eind 2012 formeel dit standpunt ingenomen. In de VNG-brochure Visie boa in de openbare ruimte, wordt gesteld:

> Een boa die handhaaft op veel voorkomende criminaliteit, zoals winkeldiefstal, is een brug te ver. Dit vraagt andere vaardigheden waarmee het profiel van de boa die zich richt op de leefbaarheid en kleine ergernissen in de buurt, wordt verlaten. Handhaving van veel voorkomende kleine criminaliteit is dan ook een taak voor de politie. Niet alleen gezien de zwaarte van het delict maar ook doordat het plegen van dit type delicten vaak gepaard gaat met agressie en geweld (VNG, 2012, p. 4).

Er worden ook vraagtekens geplaatst bij de veronderstelling dat winkeliers geen aangifte doen, omdat ze (soms) te lang op de politie moeten wachten. Wij kennen geen onderzoek dat antwoord geeft op deze vraag en hoewel het niet expliciet wordt genoemd in onze onderzoeksvragen, hebben we wel getracht zicht te krijgen op de waardering van deze veronderstelling in de twee gemeenten - Roermond en Vlaardingen - die wel tot de operationele fase zijn overgegaan (zie verder paragrafen 3.1 en 4.1).

Een derde bezwaar waar het de onderliggende beleidstheorie betreft, is de vraag, in hoeverre de inzet van de winkelboa tot lastenverlichting bij de politie leidt. Deze vraag wordt enerzijds ingegeven door de beperking van het type winkeldiefstallen (eenvoudige zaken) waar de boa op mag acteren en anderzijds door praktische 'beren op de weg' met kwesties als: moeten politiefunctionarissen een rol spelen bij het vervoer van verdachten naar het bureau; moeten alle verdachten naar het bureau en worden voorgeleid aan de hulpofficier, wat is de administratieve lastenverlichting als boa's niet in BVH mogen muteren?

Er worden door gemeenten die afzien van de operationele inzet van de winkelboa drie praktische problemen voorzien als tot inzet zouden zijn overgegaan. In het projectplan van Roermond worden deze zaken wel onderkend, maar wordt er tevens een praktische oplossing gepresenteerd. Het onderstaande overzicht geeft zowel de te berde gebrachte bezwaren weer als de daarvoor bedachte oplossingen.

Figuur 2.2 Inzet winkelboa's: praktische bezwaren, bedachte oplossingen en kritische factoren

Praktische bezwaren	Bedachte oplossingen	Kritische factoren
Hoe onderscheid te maken tussen winkelboa en politie-zaken.	Winkelier belt politie en servi-ce-medewerker schat de zaak in aan de hand van een aantal gerichte vragen.	1. Medewerker Servicecenter is goed op de hoogte van de pilot. 2. Winkelier is in staat om de juiste antwoorden te geven. 3. De vragen zijn voldoende adequaat om de taakverdeling te kunnen maken.
Verdachte mee naar bureau.	In voertuig van boa-organisatie.	1. Boa-organisatie beschikt over (voldoende) geschikte auto’s. 2. Verdachte is voldoende rus-tig om te kunnen vervoeren; of de winkelboa heeft de beschik-king over handboeien en/of andere geweldsmiddelen.
Geen toegang tot BVH.	Verwerken in eigen systeem; korte mutatie in BVH door politie.	1. Politie neemt genoegen met korte mutatie in BVH. 2. Verdachtegegevens worden ook daadwerkelijk in politie-systemen (BVH, HKS) inge-voerd.

De evaluatie van de pilot in Roermond (Hoofdstuk 3) zal de vraag beantwoorden, of de bedachte oplossingen inderdaad blijken te werken in de praktijk, althans in deze gemeente. Vanuit die optiek is het jammer dat de empirische toetsing in hoeverre het bedachte model praktisch uitvoerbaar is, zich beperkt tot één gemeente. In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de ervaringen met de inzet van winkelboa's in Roermond.

3 Winkelboa’s in Roermond

In dit hoofdstuk doen we verslag van de operationele inzet van de winkelboa in Roermond. Zoals bij de planevaluatie beschreven, kunnen winkelboa’s worden ingezet bij eenvoudige winkeldiefstallen en is het aan de politie om, op basis van het verhaal van de winkelier, een boa van Stadstoezicht te sturen, dan wel zelf ter plaatse te gaan.

We brengen in kaart hoe vaak de politie is gebeld door winkeliers/beveiligers inzake een diefstal en hoe vaak winkelboa's dan wel politiemensen zijn ingezet. We brengen dit in beeld voor de pilotperiode. Door de aangiftecijfers met voorgaande periodes te vergelijken en door een vergelijking met twee controlegemeenten (Venlo en Helmond) te maken, geven we inzicht in de mogelijke effecten van de winkelboa-inzet. Daarna besteden we aandacht aan de wijze waarop de pilot is vormgegeven, hoe de drie direct betrokken partijen – Stadstoezicht, politie en winkeliers – de pilot hebben ervaren en op welke manier eventuele problemen zijn opgepakt. Tot slot, maken we de balans op van de pilot in Roermond: wat zijn de effecten, hoe kunnen we die duiden en in hoeverre zijn de bezwaren – geuit door de gemeenten die niet tot de operationele inzet van winkelboa’s zijn overgegaan – weerlegd dan wel bevestigd?

Voordat we de resultaten van de pilot bespreken, wijden we een paragraaf (3.1) aan de veronderstelling die (mede) ten grondslag ligt aan de idee van de winkelboa, namelijk dat winkeliers in lang niet alle gevallen van het op heterdaad betrappen van een winkeldief de politie inschakelen, omdat ze vrezen voor een mogelijk lange wachttijd voordat de politie ter plaatse is. Tevens besteden we aandacht aan de start van de pilot en de boa-opleiding ter voorbereiding op het afhandelen van eenvoudige winkeldiefstallen (zie paragraaf 3.2).

3.1 Aangiftebereidheid van winkeliers

Een van de redenen die ten grondslag ligt aan de pilot met de winkelboa is de aanname dat winkeliers lang niet altijd de politie in kennis stellen als er een winkeldief op heterdaad wordt betrapt, omdat het - in hun ogen - soms lang duurt voordat de politie ter plaatse is. Het eerste deel van deze redenering – het niet altijd in kennis stellen van politie – snijdt hout. Uit de enquête onder winkeliers (nulmeting) blijkt dat circa zestig procent van de geënquêteerden getuige is geweest van een of meerdere situaties waarbij iemand zichtbaar iets (probeerde) te stelen uit de winkel. Slechts bij ongeveer een derde van deze gevallen wordt vervolgens de politie ingeschakeld.

In de enquête onder 32 winkeliers is ook een vraag opgenomen *waarom* de politie niet is ingeschakeld. Er worden uiteenlopende antwoorden gegeven op deze vraag. De antwoordcategorie ‘Het duurt altijd zo lang voordat de politie ter plaatse is’ wordt door drie winkeliers als argument naar voren gebracht. Andere redenen die worden genoemd, zijn bijvoorbeeld dat het

om een relatief klein bedrag gaat; dat de winkeldief is weggevlucht nadat deze is aangesproken door de winkelier; dat de winkeldief agressief reageert; dat de zaak is opgelost door de klant alsnog te laten betalen. De aanrijdtijd van de politie speelt dus soms een rol bij de beslissing geen aangifte te doen, maar lijkt – op basis van deze beperkte enquête onder winkeliers in Roermond – niet de enige reden hiervoor te zijn.

Op de meer algemene vraag wat winkeliers doen als ze worden geconfronteerd met een persoon die iets uit hun zaak probeert te stelen, antwoorden 22 van de 32 respondenten (69 procent) die het afgelopen jaar een of meerdere van deze voorvallen hebben meegemaakt, dat het afhankelijk is van de situatie. Het is een minderheid (zes van de 32 winkeliers) die standaard de politie inschakelt.

3.2 Opleiding winkelboa's en de start van de pilot

De pilot met de winkelboa is in Roermond officieel op 9 oktober 2012 van start gegaan, de dag waarop de medewerkers hun ‘winkelboa’-certificaat hebben behaald. Volgens het hoofd Stadtoezicht is het een gedegen opleiding, maar ontbreekt het aan praktische oefening rond het opmaken van een proces-verbaal.[13] De stichting EPOD (Europese Preventie Opleidingen en Diensten in veiligheid) heeft de opleiding verzorgd op basis van de vraag van Stadstoezicht. De opleiding, van vier dagen, bestaat uit een theoretisch en praktisch deel (rollenspellen in een nagebouwde winkelsetting) en sluit af met een toets. Van de achttien gemeentelijk boa’s hebben vijftien de opleiding met succes afgerond; een van de deelnemers heeft de toets niet gehaald en twee medewerkers konden door ziekte en vakantie niet aanwezig zijn. De drie ingehuurde boa’s van Trigion hebben de opleiding wel gevolgd, maar krijgen de bevoegdheden uiteindelijk niet vanwege hun onbezoldigde ambtenarenstatus (Zie ook paragraaf 1.1 met het intermezzo over de gemeentelijke boa's).

Direct na de start van de pilot blijkt niet iedereen op de werkvloer even enthousiast over het experiment. Een van de boa’s vertrouwt ons tijdens het veldwerk toe, dat collega’s de hoop uitspreken dat deze pilot geen vervolg zal krijgen. De teamleiders weten dat dit speelt; ook tijdens de werkoverleggen wordt hierover gesproken.

In de interviews met de boa’s hebben we gevraagd hoe ze de opleiding hebben ervaren. Twee van de drie geïnterviewde boa’s blijken tevreden over de opleiding. Ze spreken in termen van leerzaam en boeiend, waarbij ze ook het gevoel hebben nieuwe dingen te hebben geleerd. We spreken deze boa’s in januari 2013 en ze geven dan wel aan dat de praktijk toch anders is dan

[13] Op onze vraag of de boa’s het opmaken van een proces-verbaal niet al (behoren te) beheersen voor de opleiding tot winkelboa geeft het hoofd Stadstoezicht aan niet erg enthousiast te zijn over CITO-onderwijs met betrekking tot het opmaken van proces-verbaal, hij stelt in dit verband: "De laatste jaren is het verworden tot een soort lees- en invuloefening. Vroeger moest je nog echt een schrijf-pv maken van een overtreding. Nu krijg je een stuk tekst aangereikt met de opdracht de blokken in de juiste volgorde te zetten. Het hoeft niet meer uit je eigen hoofd te komen."

wat er in de cursus is verteld. De derde boa die we spreken over de opleiding is minder lovend, maar ook hij geeft aan wel nieuwe dingen te hebben geleerd.

3.3 Geregistreerde winkeldiefstallen en de inzet van de winkelboa's

De opsteller van het plan van aanpak in Roermond heeft in samenspraak met de politie vastgesteld dat er op jaarbasis ongeveer zestig eenvoudige winkeldiefstallen worden aangegeven die door de winkelboa zouden kunnen worden opgepakt. Dit komt overeen met een maandgemiddelde van vijf zaken. Als de pilot *geen* effect zou hebben op de aangiftebereidheid van winkeliers, dan verwachten we in de projectperiode – oktober 2012 tot en met februari 2013 – ongeveer 25 aangiften (5/12 x 60) van eenvoudige winkeldiefstal. Of die ook allemaal aan de winkelboa zijn uitbesteed, is mede afhankelijk van de vraag hoe goed de taakverdeling tussen politie en winkelboa verloopt.

Uit tabel 3.1 blijkt dat winkeliers in de pilotperiode 124 aangiften van winkeldiefstal doen bij de politie. Van deze 124 zaken blijken er zestig het predicaat eenvoudige winkeldiefstal te hebben gekregen in BVH – in de zin dat alleen art. 310 ten laste is gelegd. Verder is bij deze zestig zaken sprake van één geregistreerde, meerderjarige verdachte.

Tabel 3.1 Registratie en afhandeling van (eenvoudige) winkeldiefstallen in Roermond

	Geregistreerde winkeldiefstallen	**Eenvoudige winkeldiefstallen**		
		Aantal	Boa ter plaatse	Boa afgehandeld
Okt. 2012*	30	14	4	2
Nov. 2012	31	12	2	1
Dec. 2012	20	11	1	0
Jan. 2013	24	13	6	3
Feb. 2013	19	10	1	1
Totaal	**124**	**60**	**14**	**7**

* Vanaf 9 oktober; bron: BVH (politie) en opgave Stadstoezicht

In principe zouden deze zestig zaken tot het domein van winkelboa kunnen behoren, maar de eenvoudige winkeldiefstallen die binnen het taakgebied van de winkelboa vallen, zijn beperkter gedefinieerd. Zo mag het gestolen goed de waarde van 120 euro niet te boven gaan, en moet de verdachte bekennen en rustig zijn.[14]

Er zijn veertien zaken doorgezet naar de winkelboa. Om na te gaan of de 46 zaken waar winkelboa's niet naar toe zijn gestuurd wel aan de winkelboa-criteria voldeden, hebben we deze zaken nader bekeken in BVH.[15] Tabel 3.2 geeft het resultaat van deze exercitie. In eerste instantie is gekeken naar de waarde van het gestolen goed, daarna of de verdachte bekent en tot slot naar de vraag of de verdachte rustig was. De helft van de 46 zaken valt af door deze eisen.

[14] Er mag eveneens geen sprake zijn van recidive, maar dit kan pas worden geconstateerd nadat de personalia van de verdachte bekend zijn en gecheckt in politiesystemen.
[15] Met de hulp van de politievertegenwoordiger in Roermond.

Deze drie criteria zijn volgtijdig bekeken. Het kan dus zo zijn, dat in meer dan zes zaken de verdachte niet rustig was, maar als die zaak al is afgevallen vanwege de waarde van het gestolen goed, is de zaak uit beeld. Van de resterende 23 zaken blijken er uiteindelijk nog zeven winkelboa-waardig te zijn.

Tabel 3.2 Eenvoudige winkeldiefstallen boa-waardig?

	Aantal zaken	Resterende zaken
Startaantal		**46**
Gestolen goed(eren) boven 120 euro	15	31
Verdachte bekent niet	2	29
Verdachte niet rustig (agressief)	6	23
Recidivist; bekende van politie	5	18
Tegen einde dienst boa's/carnaval[16]	5	13
Meerdere verdachten bij melding	2	11
Melding art. 311 (gekwalificeerd)	2	9
Buiten heterdaad/geen aangifte	2	7
Boa-waardig		**7**

Bron: BVH

De winkelboa's zijn voor veertien winkeldiefstallen opgeroepen bij nog eens zeven zaken had dit gekund. Bij elkaar komen we dan uit op 21 zaken en dat getal komt dicht in de buurt van het vooraf ingeschatte aantal (circa 25 zaken). Het betekent dat in ongeveer twee derde van de winkelboa-waardige zaken de winkelboa daadwerkelijk is ingeschakeld.

Ondanks dat de winkelboa's gedurende de pilot slechts in beperkte mate operationeel zijn ingezet, kan de publiciteit rond dit project wel een effect hebben gehad op de aangiftebereidheid van winkeliers. Om hier – getalsmatig – zicht op te krijgen, hebben we de aangiftecijfers van winkeldiefstal in de periode oktober 2012 tot en met februari 2013 vergeleken met dezelfde periode van een jaar en twee jaar eerder. Dit hebben we gedaan voor zowel de gemeente Roermond als twee controlegemeenten: Venlo en Helmond.

Uit tabel 3.3 blijkt dat het aantal geregistreerde winkeldiefstallen in Roermond in de pilotperiode oktober 2012 tot en met februari 2013 met ongeveer een kwart is gedaald ten opzichte van dezelfde periode in de twee voorafgaande jaren. In Venlo nemen we eveneens een daling van het aantal aangiften waar in de periode oktober 2012 tot en met februari 2013. In vergelijking met dezelfde periode van het voorgaande jaar, is in Venlo eveneens sprake van een daling van circa 25 procent. Helmond daarentegen laat een meer stabiel beeld zien en bovendien is hier geen sprake van een markante daling in de periode oktober 2012 tot en met februari 2013.

[16] Tijdens de carnavalsdagen zijn de boa's voor andere zaken ingezet dan winkeldiefstal. Dit is vooraf gecommuniceerd met de politie.

Tabel 3.3 Aantal geregistreerde winkeldiefstallen in Roermond, Venlo en Helmond

	Roermond	Venlo	Helmond
Okt. 2010 – Febr. 2011	177	128	81
Okt. 2011 – Febr. 2012	173	148	94
Okt. 2012 – Febr. 2013	**132**	116	90

Bron: BVH

Het is lastig om aangiftecijfers direct te koppelen aan mogelijke effecten van de winkelboa-pilot in Roermond. Historische cijfers laten zien, dat aangiften van winkeldiefstal sowieso vrij sterk aan fluctuaties onderhevig zijn. Gemiddeld zijn er 32 aangiften per maand van winkeldiefstal in de periode januari 2010 tot en met februari 2013, maar in sommige maanden worden er meer dan vijftig winkeldiefstallen aangegeven, terwijl in andere maanden er nog geen twintig aangiften zijn. Er is daarbij geen sprake van een seizoenspatroon.

Op basis van het voorgaande is het gerechtvaardigd te concluderen dat de pilot met de winkelboa geen significante invloed heeft gehad op het aangiftegedrag van winkeliers – in de zin dat winkeliers beduidend vaker aangifte doen; integendeel, de cijfers laten een daling zien. Of we daar dan de conclusie aan moeten verbinden dat de winkeliers terughoudender zijn geworden in het doen van aangifte, lijkt op basis van de aangiftecijfers een meer valide conclusie, maar wordt op geen enkele wijze onderbouwd door andere gegevensbronnen. Winkeliers maken hiervan bijvoorbeeld geen melding in de enquête die we hebben afgenomen aan het einde van de pilotperiode. De meest voor de hand liggende conclusie is, dat de pilot nauwelijks effect heeft gehad op het aangiftegedrag van winkeliers en dat de fluctuatie in de aantallen eerder moet worden gezocht in externe omstandigheden.

3.4 Beschrijving van zaken waar de winkelboa's zijn ingezet

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat zaken waar de winkelboa naartoe wordt gestuurd, niet altijd ook door de winkelboa worden afgehandeld. Zo blijkt eenmaal ter plaatse de zaak niet altijd als een eenvoudige winkeldiefstal te kunnen worden gekwalificeerd waarna alsnog de politie moet worden ingeschakeld. In deze paragraaf beschrijven we eerst de zeven zaken die wel zelfstandig door de winkelboa's zijn afgehandeld en vervolgens de zeven winkeldiefstallen waarbij de politie de zaak alsnog heeft overgenomen.

3.4.1 Zelfstandig door winkelboa's afgehandelde zaken

Op dinsdag 16 oktober 2012 vindt de primeur van de winkelboa-inzet plaats. Er is een winkeldief betrapt bij AH-XL; de particuliere beveiliging (Red Security) heeft de verdachte aangehouden. Om 21.40 uur komt de melding binnen bij Stadstoezicht en om 21.49 is een winkelboa, samen met een stagiaire, ter plaatse. De verdachte, een 21-jarige vrouw van Nederlandse afkomst, krijgt een winkelverbod en een boete (tweehonderd euro).

Zaterdagmiddag 27 oktober 2012 wordt er een verdachte van winkeldief aangehouden door de filiaalhouder van de modezaak M&S. De winkelboa's zijn vijftien minuten na de melding ter plaatse. Het blijkt om een oudere vrouw met rollator te gaan, die een trui van vijftien euro heeft gestolen. De filiaalhoudster heeft de vrouw vaker in de winkel gezien en heeft het vermoeden dat ze ook wel vaker iets heeft gestolen. Daarom heeft ze de vrouw goed in de gaten gehouden en zag haar de trui onder het netje van de rollator stoppen. Toen de vrouw, samen met de vrouw met wie ze in de winkel was, naar buiten was gelopen, heeft de filiaalhoudster haar aangehouden. De vrouw gaf als verklaring dat ze de trui mee naar buiten genomen had om de kleur goed te kunnen bekijken. Omdat de filiaalhoudster de vrouw al eerder had verdacht, vond ze het belangrijk de diefstal meteen bij de politie te melden. De verdachte is door de winkelboa via de hoofdingang zonder boeien naar de auto gevoerd en naar het politiebureau gebracht. Er is een schikking getroffen, omdat de verdachte wilde betalen. Normaal gesproken is het transactiebedrag tweehonderd euro, maar omdat de verdachte een bijstandsuitkering heeft, is besloten om er honderd euro van te maken. De verdachte wilde geen afstand doen van de trui, maar deze alsnog kopen. Uiteindelijk is de winkelboa met vijftien euro van de vrouw naar de winkel gegaan om de trui te betalen en een bonnetje te regelen.

Er verstrijkt bijna een maand voordat er wederom een zaak zelfstandig door een winkelboa wordt afgehandeld. Op zaterdag 24 november 2012 komt om 11.40 uur een melding binnen van winkeldiefstal in het Outlet Center. De beveiliging (Trigion) heeft een Roemeen aangehouden voor het stelen van een paar gymschoenen. Een half uur later zijn de winkelboa's ter plaatse. Omdat de verdachte niet alleen was, schatten de winkelboa's de situatie in als 'winkeldiefstal in vereniging' en daarmee als een niet-boawaardige-zaak. De politie komt ter plaatse, maar geeft aan dat de boa's de zaak kunnen afhandelen, omdat er maar één verdachte is aangehouden. Deze mening wordt gedeeld door de hulpofficier, als de boa's op het politiebureau komen met de verdachte. De zaak wordt vervolgens afgedaan met een transactie (200 euro).

In januari en februari 2013 zijn er nog vier winkeldiefstallen zelfstandig door de winkelboa's afgedaan.[17] Op 18 en 29 januari wordt er een winkeldief van de beveiliging van de V&D overgenomen. De verdachte van 18 januari, een Poolse man, krijgt een boete van 210 euro, terwijl de verdachte van 29 januari, een vrouw van Iraanse afkomst, met een transactie van 350 euro wordt afgedaan. Op 18 januari wordt de winkelboa ook naar de supermarkt van Jan Linders gedirigeerd. Een vrouwelijke verdachte van Nederlandse afkomst wordt door de winkelboa naar het bureau overgebracht, waar de zaak wordt afgedaan met een transactie van tweehonderd euro. De laatste winkeldiefstal die zelfstandig door de winkelboa wordt afgehandeld is van 3 februari 2013. Een man uit België is aangehouden door de beveiliging van het Outlet Center, nadat hij voor bijna honderd euro trachtte te stelen bij Nike. Zijn zaak is afgedaan met een transactie van 350 euro.

[17] Op 4 maart 2013 zijn er tevens twee zaken door de winkelboa afgehandeld, maar omdat de dataverzameling – ook aan politiezijde – tot 28 februari 2013 loopt, hebben we deze twee zaken niet meer meegenomen in de evaluatie.

3.4.2 Winkelboa's rukken uit; politie neemt over

Op vrijdag 26 oktober 2012 wordt Stadstoezicht maar liefst twee keer voor een winkeldiefstal opgeroepen. Het eerste voorval vindt in de middag plaats. Een beveiliger van het Outlet Center heeft een verdachte aangehouden, die een zonnebril heeft opgezet en ermee naar buiten is gelopen. De verdachte was in gezelschap van twee andere persoon. Volgens de boa's is het daarmee een zaak voor de politie (meerdere verdachten). De politie is snel ter plekke en er ontstaat een discussie of er nu sprake is van één of meerdere verdachten. De politieagenten zijn van mening dat alleen de aangehouden man verdachte is, maar nemen de zaak verder over van de winkelboa's. Diezelfde dag komt er om 17.40 uur bij Stadstoezicht wederom een melding van winkeldiefstal binnen. De winkelboa's zijn in tien minuten ter plaatse. Op het politiebureau blijkt dat de verdachte, een man uit Georgië, als veelpleger te boek te staat en met deze constatering wordt de zaak verder overgenomen door de politie.

Op woensdag 21 november 2012, in de namiddag, komt een melding van winkeldiefstal binnen bij Stadstoezicht. In een kwartier zijn de boa's ter plaatse. De verdachte blijkt een man in een scootmobiel die, aldus de winkelier, van alles 'onder zijn kont heeft geschoven'. Dit is, volgens de winkelier, ook te zien op camerabeelden, maar de verdachte wil niet bekennen. De winkelier heeft daarom de politie gebeld en vervolgens zijn er twee boa's ter plaatse gekomen. De verdachte ontkent en geeft aan dat hij de bij hem aangetroffen goederen bij de ALDI in Panningen heeft gekocht. Vanwege de ontkennende verdachte hebben de boa's de politie ingeschakeld. Twee agenten komen ter plaatse, slaan de camerabeelden op en nemen de aangehouden verdachte mee naar het politiebureau.

De vierde zaak waarbij de winkeldief door de politie wordt overgenomen, vindt plaats op 17 december 2012. Een beveiligingsmedewerker van de V&D heeft een 55-jarige Nederlandse man aangehouden. De winkelboa's nemen contact op met de meldkamer van de politie en het blijkt dat de verdachte in kwestie als recidivist te boek staat. De politie neemt daarom ook deze zaak over.

Op 3 januari 2013 belt een beveiliger van AH-XL naar de politie voor een aangehouden winkeldief. De politie is om 20.45 uur gebeld, maar na een uur is de politie nog steeds niet ter plaatse. De beveiliging belt daarom met Stadstoezicht. De winkelboa's rukken snel uit, maar als ze eenmaal ter plaatse komen, arriveert toch ook de politie. De politie handelt de zaak verder af, omdat de verdachte bij navraag een recidivist blijkt te zijn.

De laatste twee meldingen die de politie overneemt, vinden plaats op respectievelijk 18 en 19 januari 2013. In beide zaken brengen de winkelboa's de aangehouden verdachte over naar het politiebureau. In het eerste geval wordt de verdachte in vrijheid gesteld, omdat de verdachte is overgebracht door een niet-bevoegde boa, waardoor de aanhouding onrechtmatig is. Bij de tweede zaak blijkt de verdachte een veelpleger te zijn en wordt de zaak daarom verder door de politie afgehandeld.

3.4.3 Overzicht van zaken waar de winkelboa's zijn ingezet

In tabel 3.4 staan de veertien winkelboa-zaken op een rij. Tevens is de aanrijdtijd aangegeven. Die tijd varieert, maar ligt gemiddeld rond zestien minuten. In acht van de veertien zaken neemt de winkelboa de verdachte over van de particuliere beveiliging in dienst van de desbetreffende winkel of center.

Tabel 3.4 Overzicht van afgehandelde zaken door winkelboa's

	Datum	Aanrijdtijd (min.)	Aanhouding door	Zelfstandig afgehandeld?
1	16 oktober 2012	9	beveiliging	Ja, 200 euro boete
2	26 oktober 2012	20	beveiliging	Nee
3	26 oktober 2012	10	beveiliging	Nee
4	27 oktober 2012	15	winkelier	Ja, 100 euro boete
5	21 november 2012	15	winkelier	Nee
6	24 november 2012	30	beveiliging	Ja, 200 euro boete
7	17 december 2012	15	beveiliging	Nee
8	03 januari 2013	10	winkelier	Nee
9	18 januari 2013	14	beveiliging	Ja, 210 euro boete
10	18 januari 2013	20	winkelier	Ja, 200 euro boete
11	18 januari 2013	9	winkelier	Nee
12	19 januari 2013	13	winkelier	Nee
13	29 januari 2013	25	beveiliging	Ja, 350 euro boete
14	03 februari 2013	23	beveiliging	Ja, 350 euro boete
	Gemiddeld	**16**		

Bron: opgave Stadstoezicht Roermond

De winkelboa's zijn in de pilotperiode geen enkele maal geconfronteerd met agressieve verdachten. Het merendeel van de veertien verdachten betreft mannen (tien); negen verdachten zijn van Nederlandse afkomst. De verdachten zijn gemiddeld 33 jaar oud.

3.5 Winkeliers over diefstallen en winkelboa's

Ervaringen rond het doen van aangifte

Van de 52 winkeliers die we hebben gesproken bij de nameting hebben er acht in de pilotperiode aangifte gedaan van winkeldiefstal. Om het aantal winkeliers met ervaring met het doen van aangifte te vergroten hebben we daarnaast nog twintig winkeliers bevraagd van wie we wisten, op basis van de politieadministratie, dat ze aangifte hebben gedaan in de pilotperiode; bij elkaar zijn dus 28 winkeliers gevraagd naar hun ervaringen rond het doen van een winkeldiefstalaangifte.

Bij het afnemen van de enquête spreken we lang niet altijd de persoon die naar de politie heeft gebeld. Dat kan een collega hebben gedaan of een medewerker van de particuliere beveiliging. Van de 28 winkeliers die aangifte hebben gedaan, hebben acht respondenten zelf naar de

politie gebeld. We hebben deze respondenten gevraagd of ze zich herinneren in hoeverre de politiemedewerker van het servicecenter heeft geïnformeerd naar de waarde van het gestolen goed, het aantal verdachten, de leeftijd van de verdachte, of de verdachte rustig is en of de verdachte bekent. In niet alle gevallen kan de respondent zich precies herinneren wat er is gevraagd, maar het beeld dat naar boven komt op basis van deze acht gevallen, is dat politie-medewerkers in ieder geval naar enkele van deze elementen wel plegen te vragen, maar niet standaard *al deze vragen* stellen aan degene die de winkeldiefstal meldt.

Niet alle winkeliers zijn overigens tevreden met de wijze waarop medewerkers van het servicecenter van de politie de melder uitvragen. Eén winkelier vertelt dat de politiemedewerker onvriendelijk is geweest aan de telefoon, terwijl twee winkeliers aangeven dat er veel te veel (onbenullige) vragen worden gesteld. Naast deze onvrede over het servicecenter zeggen enkele winkeliers ontevreden te zijn over de wijze waarop het Nederlandse rechtssysteem werkt; ze vinden de boetes te licht en de verdachten staan in hun ogen zo weer buiten. De winkeliers kunnen in veertien zaken aangeven hoe lang het – naar hun idee – duurt voordat de politie ter plaatse is. In twaalf van de veertien zaken is dat naar schatting binnen twintig minuten. In één geval zou het een half uur hebben geduurd; één winkelier zegt een uur te hebben moeten wachten.

Bij vier van de 28 winkeliers die aangifte hebben gedaan, is een winkelboa ter plaatse geweest. Drie van de vier hierbij betrokken winkeliers geven aan tevreden te zijn met het optreden van de winkelboa, terwijl de vierde winkelier duidelijk ontevreden is. De winkelier verwoordt zijn ongenoegen als volgt: “De boa ging in bijzijn van de verdachte in discussie of de aanhouding rechtsgeldig was. Ze steunden niet de ondernemer maar hingen de advocaat uit. Deze mannen waren hiervoor niet geschikt. Het was klote. Ik hield er een heel onbehaaglijk gevoel aan over. Ze wisten ook niet hoe ze een verbaal moesten opmaken, en dat ze het moesten ondertekenen.”

Bekendheid met de pilot

In het begin van de pilot is winkeliers gevraagd, in hoeverre ze bekend zijn met het feit dat er een experiment gaande is in hun gemeente met de inzet van de zogenaamde winkelboa. Het blijkt dat 60 procent van de winkeliers in Roermond het fenomeen kent, dan wel ervan heeft gehoord. De bekendheid van de winkelboa is hoger onder de winkeliers in Roermond Centrum (68 procent) dan bij winkeliers in het Outlet- en Retail Center (40 procent). Aan het einde van de pilotperiode, is deze vraag wederom voorgelegd. Uit de nameting blijkt dat dan nog steeds 60 procent van de winkeliers weet waar de pilot met de winkelboa voor staat. We hebben deze vraag ook voorgelegd aan de twintig winkeliers die we hebben benaderd, omdat ze aangifte hebben gedaan van winkeldiefstal in de pilotperiode. Deze groep is minder bekend met het experiment. Dit is mogelijk te wijten aan het feit dat negen van deze twintig winkeliers zijn gevestigd in het Outlet Center. Door de permanente aanwezigheid van Trigion-beveiligers aldaar is de interesse voor het winkelboa-project waarschijnlijk minder.

Tabel 3.5 Bekendheid pilot onder winkeliers (n=52)

	Nulmeting (n=52)	Nameting (n=52)	Aangevers (n=20)
Weet waar het voor staat	29%	27%	15%
Van gehoord, maar weet er het fijne niet van	31%	33%	15%
Geen idee	40%	40%	70%
Totaal	**100%**	**100%**	**100%**

Bron: enquête onder winkeliers

Het hoofd van Stadstoezicht Roermond geeft aan dat alle winkeliers voorafgaand aan de pilot een brief met een folder en een sticker hebben ontvangen. Hij voegt daar aan toe: "maar hoe gaat het in zo'n winkel? Twee lezen het en de andere twee misschien niet. Ik kan me er wel iets bij voorstellen." Verder is er aandacht besteed aan de pilot op de regionale zender van Limburg (L1) en zijn er artikelen verschenen in de Limburger en in de regionale weekkrant de Trompetter. Het is al met al, aldus hoofd Stadstoezicht, redelijk breed gecommuniceerd; niet in de laatste plaats ook naar aanleiding van het bezoek van minister Opstelten.[18]

Mening over de idee van de winkelboa

Omdat winkeliers bij de start van de pilot nog geen ervaring hadden met de winkelboa, hebben we de winkeliers daar bij de nulmeting niet naar gevraagd. Bij de nameting is deze vraag wel gesteld. Na een korte toelichting waar het fenomeen winkelboa voor staat, is gevraagd naar wat de winkeliers van dit initiatief vinden. Veruit de meesten waren positief over de idee achter de winkelboa; 10 procent van de respondenten stelde echter het 'niet zo'n goed idee' te vinden. Bij de twintig winkeliers die een winkeldiefstal hebben aangegeven in de pilotperiode meten we iets minder enthousiasme.

De winkeliers staan over het algemeen positief tegenover het concept van de winkelboa; drie redenen worden daarvoor naar voren gebracht, ze luiden als volgt: de boa's zijn snel ter plaatse, de politie heeft niet altijd tijd en de aanwezigheid van de boa's geeft een gevoel van veiligheid. Sommige winkeliers die scoren op de antwoordcategorie '(redelijk) goed idee', plaatsen echter wel vraagtekens bij de competenties van de boa's. Er is dan twijfel over het antwoord op de vraag, of ze voldoende autoriteit hebben en voldoende serieus worden genomen door verdachten van winkeldiefstal. Een relatief klein aantal van de winkeliers is minder enthousiast over de idee van de winkelboa. Het antwoord op vraag naar de argumentatie hiervoor geeft in essentie twee redenen aan, namelijk dat de afhandeling van winkeldiefstal vooral

[18] Het hoofd Stadstoezicht is in het algemeen minder te spreken over de betrokkenheid van winkeliers: "We proberen winkeliers bijvoorbeeld te stimuleren een belsysteem op te zetten, maar dat kost een investering van honderd euro en dat vinden winkeliers toch veel geld. We hebben in het verleden zoveel gedaan als gemeente voor de winkeliers: informatieklappers over het collectief winkelverbod, de werkwijze, wat ze moeten doen alles keurig omschreven. Daarna hebben we iemand ingehuurd om nog eens na te lopen of winkelpersoneel van die klapper gebruikmaakt en dan vind je dat ding ergens vier schappen hoog terug in een winkel. Dat is dan wel zonde van de energie die je erin steekt."

gezien wordt als een politietaak en dat er getwijfeld wordt aan de kwaliteit van taakuitoefening door de boa's.

Tabel 3.6 Mening winkeliers over winkelboa-concept

	Nameting		Aangevers	
	Aantal	Percentage	Aantal	Percentage
Uitstekend idee	7	13%	1	5%
(Redelijk) goed idee	36	69%	10	50%
Geen mening	4	8%	5	25%
Niet zo'n goed idee	5	10%	4	20%
Slecht idee	-	-	-	-
Totaal	**52**	**100%**	**20**	**100%**

Bron: enquête onder winkeliers

Tevens is aan de geënquêteerde winkeliers gevraagd of de pilot met de winkelboa's een permanente status zou moeten krijgen. Gezien het feit dat het merendeel van de respondenten de idee van de winkelboa positief waardeert, is het logisch dat ook een meerderheid (58 procent) er wel een permanente regeling van zou willen maken.

3.6 Particuliere beveiligers en winkelboa's

Uit de inzetoverzichten van de winkelboa's blijkt, dat bij een belangrijk deel van de winkeldiefstallen er zaken worden gedaan met particuliere beveiligers. Zo verzorgt Trigion in het Outlet Center de beveiliging. Medewerkers van dit bedrijf houden oog op wat er gebeurt in de winkels door surveillance en het *realtime* bekijken van camerabeelden. Ook als een winkelier zelf iets observeert, loopt de aan- en ophouding van verdachten via dit beveiligingsbedrijf. Ook in het Retail Park wordt de beveiliging verzorgd door een particulier bedrijf.

Zoals in paragraaf 1.4 aangegeven, hebben we in januari 2013 een gesprek gehad met een teamleider van Trigion[19]. Dit bedrijf heeft een goede samenwerking met de politie, aldus de teamleider. Hij stelt dat er duidelijke afspraken zijn met de wijkagent en dat er regelmatig overleg is. De regel is dat, wanneer een verdachte wordt aangehouden, altijd de politie wordt ingeschakeld. Als een verdachte niet wordt aangehouden, wordt niet de politie gebeld, maar wordt er soms een ontzegging afgegeven, aldus de teamleider. De persoon in kwestie mag dan een jaar niet in het Outlet Center komen.

De teamleider vindt het overigens moeilijk in te schatten hoeveel winkeldiefstallen er plaatsvinden. De ene week krijgen ze geen enkele melding en in een andere week soms een half dozijn. Er zijn wel drukke periodes wat betreft winkeldiefstal, bijvoorbeeld rond de kerst. Er

[19] Trigion is een landelijk opererend beveiligingsbedrijf. In het Outlet Center werken twintig beveiligers en twee teamleiders van Trigion. Het bedrijf verzorgt al vanaf de openingsdag van het Center de beveiliging. De beveiligers dragen een uniform.

wordt soms op bestelling gestolen door bendes uit het Oostblok, aldus de teamleider. In het Outlet Center hebben ze geen last van drugsverslaafden, die zouden vooral in de binnenstad verblijven. Winkeldieven in het Outlet Center zijn vaak goed voorbereid, zo plegen ze vaak gebruik te maken van geprepareerde tassen (folie aan de binnenkant) of andere technieken waardoor het alarm niet afgaat. De zogenaamde Meet & Greet-benadering (het uitdrukkelijk verwelkomen van de klant bij binnenkomst) door winkeliers zou veel diefstal voorkomen. Ze weten dan dat ze gezien zijn en dat het winkelpersoneel alert is, zo vertelt deze Trigion-medewerker.

Op het moment van interviewen heeft Trigion in twee of drie zaken het optreden van de winkelboa's meegemaakt, aldus de respondent. De bedragen waarvoor gestolen wordt in het Outlet Center zouden vaak boven het bedrag van 120 euro liggen. De beveiligers van Trigion vullen het aanhoudingsformulier en de ontzegging in; de winkelboa hoeft de verdachte alleen nog maar mee te nemen. Voor de pilot begon heeft Trigion een stroomschema gekregen waarop staat aangegeven bij welke winkeldiefstallen de politie komt en wanneer de winkelboa. De Trigion vertegenwoordiger stelt dat het voor de beveiligers duidelijk is dat zij een aantal dingen moeten doorgeven aan de meldkamer zoals rustig/niet rustig, minderjarig/meerderjarig. De medewerkers zeggen dat als ze zelf inschatten dat het beter is dat er politie komt, ze dit ook aangeven.

Over de afhandeling door winkelboa's kan de teamleider van Trigion nog niet heel veel zeggen aangezien ze nog maar weinig in het Outlet Center zijn geweest. Het feit dat de afhandeling van winkeldiefstal een nieuwe taak is voor de winkelboa brengt volgens de teamleider van Trigion met zich mee dat het winkelboa's erg formeel zijn in vergelijking met politieagenten. Er zijn geen negatieve ervaringen met winkelboa's, maar ze moeten gewoon nog wat meer ervaring krijgen, aldus de teamleider. Hij voegt er aan toe, dat er is een verschil is tussen theorie en praktijk en dat wordt nog niet altijd aangevoeld door de winkelboa's. Een voorbeeld is dat er één verdachte was aangehouden. Er was ook een tweede persoon bij. Het was echter niet duidelijk waar deze persoon was en hij was niet aangehouden. De boa's wilden dat hier politie bij kwam en dat deze tweede persoon ook aangehouden zou worden. De politie is ter plaatse gekomen, maar heeft besloten niks met deze tweede persoon te doen (zie ook paragraaf 3.4.2).

Retail Intervention Team (RIT)

In de periode 29 oktober tot en met 31 december 2012 is het RIT actief geweest in het centrum van Roermond. In 2004 heeft in Roermond het project Winkel Veilig! – met als doel het veiligheidsgevoel van winkeliers te vergroten – gedraaid. Door het ontbreken van voldoende financiën is dit initiatief niet voortgezet. Met de komst van de BIZ binnenstad ondernemers in 2011 is er een organisatie gekomen die een dergelijk initiatief (gedeeltelijk) kan financieren en is besloten om een proef van acht weken (week 44 t/m 52 van 2012) op te zetten, waarbij twee beveiligers (van Red Security) in de binnenstad surveilleren, die door winkeliers kunnen worden opgeroepen bij ongewenste situaties (Ten Have, 2013).

Stadstoezicht heeft geen winkelboa-zaken aangereikt gekregen via het RIT. Stadstoezicht is slechts ingezet bij winkelgebonden meldingen van Red Security (AH). Het hoofd Stadstoezicht geeft aan te twijfelen in hoeverre winkeliers in staat zijn onderscheid te maken tussen RIT-beveiligers en gemeentelijke boa's, maar hij vermoedt van wel. Onze veldwerker die winkeliers eind februari 2013 heeft geënquêteerd over de winkelboa heeft echter de indruk dat lang niet alle winkeliers helemaal scherp op het netvlies hebben met welke toezichthouder ze nu van doen hebben. In sommige gesprekken komt pas na enige tijd naar voren dat de winkelier refereert aan het RIT en niet aan de winkelboa's. Er zijn echter geen tekenen dat de komst van het RIT de aangiftebereidheid van winkeliers in het Centrum in positieve dan wel negatieve zin heeft beïnvloed.[20]

3.7 Stadstoezicht-medewerkers over de winkelboa-taak

We hebben enkele boa's informeel gesproken tijdens een dag meelopen aan het begin van de pilot (oktober 2012). Deze boa's blijken dan weinig enthousiast over hun taakuitbreiding. Zij geven te kennen, dat – naar hun inschatting – drie op de vier winkelboa's twijfels hebben over de pilot. Slechts een minderheid, namelijk de jongere garde, zou de extra taken wel zien zitten. Deze sceptici zeggen niet goed te begrijpen waarom de boa's zich bezig moeten gaan houden met een misdrijf, met het risico van escalatie. Een situatie waarvoor zij in hun ogen niet zijn opgeleid noch zijn toegerust. Er is wel begrip voor dat de politie een aantal taken wil afstoten, maar dan is winkeldiefstal niet de meest logische keuze, aldus de boa's. Een van hen verwoordt het ongemakkelijke gevoel als volgt:

> Als je kijkt naar het verkeer. We kunnen iemand een bon geven, omdat hij verkeerd geparkeerd staat, maar als er ondertussen iemand in de auto gevaarlijk telefonerend langs komt rijden, mogen we daar niks mee doen. Mensen reageren hierop. Hoe leg je dit uit? Als we dan taken van de politie moeten overnemen dan zouden meer bevoegdheden op het gebied van gedrag in het verkeer veel logischer zijn dan de richting van misdrijven, die we nu ingaan.[21]

---

[20] Volgens Ten Have (2013) is ook het veiligheidsgevoel nauwelijks veranderd, maar desondanks zouden winkeliers het prettig vinden dat er extra toezicht is en pleiten ze ervoor het experiment een permanent karakter te geven.

[21] In het afsluitende interview met het hoofd Stadstoezicht (maart 2013) legt hij uit dat verruiming van boa-bevoegdheden op het gebied van verkeer ook haken of ogen kent: "Alles wat stilstaand verkeer behelst mogen we afhandelen en ook zaken ten aanzien van bebording. We mogen bijvoorbeeld wel een auto stoppen die een eenrichtingsstraat inrijdt vanaf de verkeerde kant, maar een telefonerende automobilist mogen we niet doen, en een gordel ook niet, maar een ontbrekende helm van een bromfiets weer wel. Maar het is een lastig dilemma, want je kunt wel bepaalde bevoegdheden in het verkeersdomein verruimen, maar wat doe je als mensen bijvoorbeeld niet stoppen op jouw teken. Welke bevoegdheden ga je er dan vervolgens nog aanplakken?"

Daarnaast leven er bij de start van de pilot allerlei vragen bij de boa's over wat ze nu wel en niet moeten/mogen doen. De boa's geven aan dat ze bij winkeldiefstal alleen mogen optreden als de verdachte meewerkend en een first-offender is. Maar hoe weet je dat? Misschien is de verdachte in beginsel wel meewerkend, maar verandert het als de boa's ter plaatse zijn. En recidive, is dat alleen recidive van winkeldiefstal of ook van andere feiten? En wat als je er gedurende het proces opeens achter komt dat de verdachte gezocht wordt voor een ernstig feit? Het zijn voorbeelden van vragen die de boa's bezig houden.

In januari 2013 hebben we drie boa's geïnterviewd die zijn ingezet bij de afhandeling van een winkeldiefstal. Twee van hen zeggen een 'goed gevoel' aan deze ervaring te hebben overgehouden en kwalificeren het als 'interessant en leerzaam'. In het algemeen staan deze twee boa's neutraal over de taakuitbreiding met eenvoudige winkeldiefstal. Onafhankelijk van elkaar zeggen ze dat hun baas bepaalt wat ze gaan doen en dat ze dat gewoon uitvoeren. Wel is het zo, dat beiden vraagtekens plaatsen bij de keuze voor taakuitbreiding met juist winkeldiefstal; is dat nu de meest logische keuze? Ook zij refereren hierbij aan verkeerszaken. Dit is blijkbaar een breed gedragen mening binnen de boa-organisatie. De derde boa die we hebben geïnterviewd, is daarentegen ronduit negatief over zijn inzetervaring en over het winkelboa-fenomeen in het algemeen. Hij stelt: "Het afhandelen van winkeldiefstal hoort bij de politie thuis. Mensen zijn redelijk agressief en kunnen uit hun plaat gaan. Men verwacht politie en reageert anders op een boa als die opeens verschijnt. Boa's zijn hier niet op ingericht en niet voor opgeleid."

Het hoofd Stadstoezicht heeft (uiteraard) ook de scepsis onder zijn medewerkers opgemerkt over de vraag of winkeldiefstal nu wel iets is voor de boa-organisatie. "Maar we willen het gewoon vanuit bestuurlijk oogpunt een 'go' geven om te kijken of het toch iets zou kunnen zijn", zo stelt hij. Tijdens het interview in januari 2013 geeft hij aan, dat het vraagstuk rond veiligheid na verloop van tijd minder speelt onder de medewerkers, maar dat de samenwerking met de politie wel een punt van zorg is. Hierover zegt hij:

> Medewerkers dachten vooraf dat we makkelijker in aanraking met geweld zouden komen en we hebben nu zeven zaken gehad en ze zien dat dat reuze meevalt en dat het gewoon niet voorkomt. Over de beleving van de gevaarzetting zijn de meningen dus wel wat bijgesteld, dat is de ene kant. Aan de andere kant zijn sommigen bevestigd in hun beeld over de samenwerking met de politie op straat, als er toch politie bij moet komen. Er wordt dan vaak een bepaald beeld gecreëerd door de politie richting boa's, waarbij ze dan denken 'wij worden niet voor vol aangezien', terwijl ze proberen netjes te werken binnen de kaders die zijn gesteld. Ik vind dat wel een kritisch punt; iets wat niet ten goede komt aan de samenwerking.

Aan het einde van pilotperiode bij het gesprek in maart 2013 heeft het hoofd Stadstoezicht de balans opgemaakt en geeft hij drie punten die het winkelboaconcept in zijn ogen ondermijnen:

1. De frequentie waarmee de winkelboa wordt ingezet is zeer beperkt; te beperkt om het op een goede wijze uit te kunnen voeren. Daardoor duurt het inleren te lang en blijven boa's foutjes maken die niet worden weggepoetst met het leereffect.

2. Te vaak moeten zaken alsnog worden doorgegeven aan de politie, omdat ze niet binnen de krijtlijnen van het project vallen.

3. De inzet van de winkelboa's betekent geen ontlasting voor de politie. Politiemedewerkers moeten toch allerlei handelingen verrichten en in sommige gevallen zouden ze waarschijnlijk minder tijd aan de zaak kwijt geweest, als ze zelf de gehele afhandeling hadden gedaan.

De eerste twee punten worden onderbouwd door het geringe aantal zaken waarbij de winkelboa wordt ingeschakeld (veertien) over een periode van vijf maanden en het aantal zaken dat vervolgens is doorgegeven aan de politie (zeven van de veertien). Dat de politie op diverse momenten in het afhandelingsproces structureel bijstand moet verlenen (derde punt van bezwaar) wordt nader toegelicht in de volgende paragraaf.

3.8 Politie en winkelboa's

Winkelboa's en politiefunctionarissen hebben op meerdere manieren met elkaar te maken. In het plan van aanpak is vastgelegd dat winkeliers bij winkeldiefstal naar de politie bellen en dat medewerkers van het servicecenter van de politie bepalen of een politieagent dan wel een winkelboa de zaak moet afhandelen. Daarnaast hebben politiemensen en winkelboa's contact met elkaar op de werkvloer: in winkels bij assistentie en op het politiebureau bij de afhandeling. Het contact tussen medewerkers van de politie en Stadstoezicht impliceert dat ze met elkaar moeten kunnen communiceren. Tot slot moet een zaak die wordt afgehandeld door een winkelboa vervolgens ook worden vastgelegd in de systemen van de politie.

3.8.1 Servicecenter politie Roermond

Voor de inzet van de winkelboa is het van essentieel belang dat de politiemedewerker die de melding van de winkelier dan wel van de particuliere beveiliger aanneemt, in staat is om de juiste zaken naar Stadstoezicht door te zetten. Tijdens ons gesprek met het hoofd Stadstoezicht, kort na de start van de pilot, uit hij zijn zorgen over de vraag of dit wel optimaal zou gaan werken. Hij zegt:

> We hebben een winkeldiefstal binnen gehad. We wisten op basis van de cijfers van de politie dat het op jaarbasis om zestig winkeldiefstallen zou gaan die voor ons in aanmerking komen. Dat is dus ongeveer eentje per week. Die ene is dus geen vreemde score, maar toch verwacht je dat het er meer zijn. Er zijn afspraken met de politie gemaakt dat de winkelier er niet de dupe van mag worden. Daarom belt de winkelier altijd de politie en wordt door de meldkamer uitgevraagd of de verdachte meewerkend is, meerder-

> jarig, alleen. Zo ja, dan gaan we erheen. Ik heb de eerste week navraag gedaan of deze vragen bij de servicecenter medewerkers al goed tussen de oren zitten en daar heb ik toch mijn twijfels over. In het weekend verwacht je toch meer dan die ene melding. Er is nogmaals aan de contactpersoon van het politie gevraagd het nog eens goed onder de aandacht te brengen. Vervolgens kwam de eerste melding binnen.

Tijdens het gesprek met het hoofd Stadstoezicht in januari 2013 komt deze kwestie opnieuw ter sprake, omdat de cijfers laten zien dat het 'niet storm loopt'. Het is lastig hard te maken, aldus het hoofd, maar zijn gevoel is, dat niet alle winkelboa-waardige winkeldiefstallen worden doorgezet naar Stadstoezicht. Hij verwoordt het als volgt:

> Het valt me ook wel een beetje tegen omdat we de drukke winkelmaanden hebben gehad en dan verwacht je iets meer. We hadden gedacht gemiddeld zo één of iets meer per week, daar zitten we niet aan. (...) Ik denk dat dit deels komt door het servicecenter. Ik heb al een aantal keren gevraagd hoe het gaat bij het servicecenter, of het nog eens onder de aandacht kan worden gebracht. (...) Met de politiecoördinator heb ik contact gehad over het servicecenter, "kun je er nog eens aandacht voor vragen want het is zo stil". Dat heeft hij gedaan en een enkele keer komt er een melding. Er zitten enkele tientallen mensen op zo'n servicecenter, beklijft dat bij iedereen? Het zit in het werkproces: 'diefstal, we bellen onze eigen mensen'. Nou is het wel zo, en dat zou hij intern verzorgen, als er iets hier bij de lokale politie terecht komt, altijd aangestuurd door een dagcoördinator, een brigadier, dat die dan met Stadstoezicht bellen als er toch een winkelboa waardige zaak doorkomt. Ik weet niet of dit ook echt gebeurt; meestal krijgen wij het rechtstreeks door uit het servicecenter.

We hebben in januari 2013 ook met de politiecoördinator gesproken en gevraagd hoe de medewerkers van het servicecenter zijn geïnstrueerd. Voor de start van de pilot is een PowerPoint-presentatie aan de leiding van het servicecenter gestuurd met de vraag deze door te zetten naar het personeel. De coördinator geeft aan dat hij ook wel eens heeft gecheckt of het werkt. Dan belt hij naar het servicecenter en vraagt dan een willekeurige medewerker: "Hoe gaat dat nu als een winkelier belt voor diefstal te melden?" Het zit wel goed tussen de oren, aldus de politiecoördinator. De vraag of er ook achteraf wordt gecheckt of er winkelboa-waardige zaken aan de reguliere politie zijn uitgegeven, wordt met 'nee' beantwoord. Uit de cijfers (zie tabel 3.2) blijkt dat inderdaad niet alle boa-waardige zaken zijn doorgezet naar Stadstoezicht, maar de getallen wijzen tevens uit dat er ook weer niet veel meer zaken zouden kunnen worden doorgezet.

3.8.2 Samenwerking op de werkvloer

De opleiding die de winkelboa's hebben genoten, wordt door sommige winkelboa's als (te) theoretisch gezien. Ook de politiecoördinator wijst er op dat er een verschil is tussen theoretische en praktische kennis. Voor politiemensen is het dagelijkse routine om met strafzaken om te gaan, maar gezien het geringe aantal zaken voor winkelboa's is het lastig om ervaring op te doen. Dit kan tot procedurefouten leiden. De politiecoördinator geeft het voorbeeld van een

winkelboa die is vergeten om de verdachte in het eerste verhoor er op te wijzen dat hij recht heeft op rechtsbijstand. De officier van dienst constateerde dit en de zaak is alsnog goed opgepakt. “Heel vervelend, want dan stoot je gelijk bij een eerste keer je hoofd, terwijl je het zo goed wil doen. Alleen zijn dat de allermooiste leermomenten, want die vergeet je nooit meer”, aldus de politieman.

Ook de wijze waarop de winkelboa’s de eerste zaken aanpakken, is aanleiding voor goede raad van deze ervaren politieman. Hij merkt hierover het volgende op:

> Bij elke zaak moet je als eenheid zicht op de zaak hebben. Dus niet meteen in het begin opsplitsen: een gaat naar de winkelier en hoort het verhaal van de winkelier en de ander gaat naar de verdachte en hoort het verhaal van de verdachte. Vervolgens is er niet even een terugkoppeling geweest.

Ook het hoofd Stadstoezicht herkent de onwennigheid bij zijn mensen en het aftasten hoe het een en ander nu in praktijk vorm moet krijgen. Hij verhaalt over de discussie die er soms is tussen boa’s en politie over de vraag van wie de zaak nu is. Voor de politie is er sprake van een algemene bevoegdheid en dan zien ze wel wat er uiteindelijk uit komt. Voor winkelboa’s is het meer ‘mogen we het wel, mogen we het niet’. En dan zie je dat de politie zegt, dat je het gewoon af had kunnen handelen, aldus het hoofd. Hij illustreert de soms wat wrevelige samenwerking met het volgende voorbeeld:

> Bij die winkeldiefstal gaf de verdachte aan geen geld te hebben. De collega’s hebben toen met de hulpofficier gebeld en met de chef van dienst. Die gaf aan ‘hier wordt geen koehandel bedreven’. Het was voor hen alleen de vraag hoe je hiermee om zou moeten gaan. Uiteindelijk kan hij gewoon een strafbeschikking krijgen en kan hij niet betalen dan komt hij maar voor. Maar bij onze mensen was dat nog niet helemaal helder. Toen is de politie alsnog gekomen.

In gesprekken met boa’s wordt door hen meerdere keren aangegeven dat ze het gevoel hebben door sommige politiemensen niet geheel voor vol te worden aangezien. Natuurlijk hebben niet alle politiemensen deze houding, maar sommigen lijken op zijn minst wel enigszins hautain in hun gedrag tegenover de boa’s. Een van de boa’s verwoordt dit gevoel als volgt:

> Je hebt heel positieve mensen bij de politie maar ook agenten die je een blik van ‘mislukte politieagent’ geven. Deze agenten denderen over je heen en zien het niet zitten dat de boa’s dit doen. Ze halen hun neus voor je op.

De politiecoördinator geeft aan dat de politieagenten in het begin nogal sceptisch zijn over de pilot (onbekend maakt onbemind) en na een paar maanden nog steeds aangeven weinig voordelen te zien bij de inzet van de winkelboa's. De houding van politieagenten is, aldus onze gesprekspartner, dat ze per saldo liever zelf vanaf de start een winkeldiefstal afhandelen.

3.8.3 Communicatiemiddelen

Boa's zijn uitgerust met portofoons die werken met het C2000-systeem. Deze portofoons zijn niet online gekoppeld met communicatiemiddelen van de politie. De portofoon heeft echter wel een alarmknop waarmee, bij nood, direct contact kan worden gelegd met de politiemeldkamer. Politiemedewerkers kunnen omgekeerd wel 'inbreken' op de portofoon van de boa's. Als er geen sprake is van een noodsituatie, dan kunnen boa's telefonisch contact opnemen met de politie. Volgens het hoofd Stadstoezicht is het wenselijk dat boa's, ook in niet-noodgevallen, via de portofoon direct in contact kunnen komen met politiemedewerkers. Dit zou, in zijn ogen, de snelheid van de samenwerking ten goede komen.

3.8.4 Afhandeling op het politiebureau

Aangehouden verdachten van winkeldiefstal worden naar het politiebureau gebracht aan de Andersonweg in Roermond. Ook de winkelboa's brengen verdachten over naar het bureau en dat is zonder problemen gegaan. Enkele politietips zijn hierbij soms behulpzaam geweest, het hoofd Stadstoezicht licht toe: "Van de politie hebben we bijvoorbeeld geleerd hoe we de verdachte in de auto moeten zetten: schuin achter de bestuurder met de tweede boa naast hem op de achterbank. De verdachte zet je dus nooit achter de bestuurder, maar rechts achterin."

De winkelboa komt het bureau binnen via het arrestantencomplex, waarbij zich meteen ook een eerste hobbel voordoet. Omdat de verdachte niet kan worden ingesloten zonder een registratie in BVH en de winkelboa's geen registratiebevoegdheid in BVH hebben, moet er feitelijk vanaf dat moment al een politiefunctionaris aan te pas komen. Na binnenkomst wordt de verdachte gefouilleerd. Alles wat de verdachte bij zich heeft wordt in een fouilleringszak gedaan waarvoor moet worden getekend.

De identiteit van de verdachte wordt vastgesteld met behulp van de Progis-zuil. Ook deze handeling kan de winkelboa niet zelfstandig uitvoeren; hij moet daarbij worden geassisteerd door een politiemedewerker.

De verdachte wordt voorgeleid aan de hulpofficier van justitie, die onder andere vaststelt of de aanhouding rechtmatig is geweest. De hOvJ is niet altijd op het bureau aanwezig; soms wordt dit opgelost door een voorleiding op afstand te organiseren. De verdachte heeft recht op bijstand van een advocaat, hoewel verdachten van een winkeldiefstal daar zelden naar vragen. Vervolgens wordt de verdachte door de winkelboa gehoord.

Verdachten van winkeldiefstal die door de winkelboa worden binnengebracht en afgehandeld lopen via ZSM (Zo Snel, Slim, Selectief, Simpel, Samen en Samenlevingsgericht Mogelijk). Er wordt door de politie contact gelegd met de ZSM-tafel en er wordt vastgesteld wat de hoogte van het transactiebedrag is. Dit bedrag wordt vastgesteld op basis van de waarde van het gestolen goed, soms wordt daarbij rekening gehouden met de achtergrond van de verdach-

te.[22] Alle zelfstandig door de winkelboa afgehandelde zaken zijn met een transactie afgedaan. Dit impliceert dat de winkelboa het transactiebedrag int. Dit bedrag moet echter worden afgestort bij het CJIB. Normaliter legt het CJIB een beschikking op en int het bedrag vervolgens. Bij ZSM wordt meteen betaald door de aangehouden winkeldief. Als de politie int, dan lopen de bureaucratische lijnen soepel, maar als ineens een gemeentelijke boa de boete int, dan stagneert het proces, zo is gebleken. De werkwijze is nu zo dat het geld op een rekening van de gemeente wordt geparkeerd en het OM een signaal geeft aan het CJIB dat het geld kan worden geïnd, analoog aan andere feiten zoals betalingen van verkeersboetes.

Zoals gezegd, hebben medewerkers van Stadstoezicht geen toegang tot het bedrijfsprocessensysteem van de politie (BVH) en daarom verwerken de winkelboa's de schriftelijke rapporten met behulp van hun eigen systeem (VTR). De gegevens worden middels een formulier aan de politie geleverd. De politie moet dit dan vervolgens in BVH invoeren. Het zou uiteraard efficiënter zijn als medewerkers van Stadstoezicht een en ander zelf zouden kunnen invoeren in BVH. Als voorbeeld noemt het hoofd Stadstoezicht de eerste winkelboa-zaak. Na een week is gecheckt of de gegevens van deze winkeldiefstal door de politie al in het systeem zijn gezet. Dat bleek niet het geval. “Als deze persoon nu nog een keer winkeldiefstal pleegt, dan komt hij nog steeds als first-offender uit de bus”, aldus het hoofd.

De politiecoördinator geeft aan dat de boa's met een eigen programma werken op een laptop. Processen-verbaal sjablonen en dergelijke die de boa's nodig hebben, zijn beschikbaar op die computer, maar daarmee komt de winkeldiefstal niet in politiesystemen terug. De boa's maken een kopie van alles, leggen die in een bakje bij de politie en een van de medewerkers van *Back Office* klopt die zaken vervolgens in het politiesysteem onder de noemer winkeldiefstal.

In het onderzoeksbestand van winkeldiefstallen uit de pilotperiode dat wij in maart 2013 hebben gekregen, bevat BVH-informatie en de winkelboa-zaken kunnen we in dit bestand traceren. Dus ondanks dat de informatie-uitwisseling wat omslachtig verloopt, omdat boa's geen toegang hebben tot BVH, leidt het in de praktijk uiteindelijk wel tot registratie van de gegevens in de politiesystemen.

3.9 Pilotervaringen in Roermond nader beschouwd

De pilot in Roermond maakt duidelijk dat sommige van de bezwaren van de vier gemeenten die niet tot de tweede fase zijn overgegaan (Haarlemmermeer, 's-Hertogenbosch, Rotterdam en Zaltbommel) inderdaad lastig te nemen hobbels zijn. In paragraaf 2.4.4 zijn drie bezwaren benoemd en de vooraf bedachte oplossingen in Roermond.

[22] Ook recidivisten komen in aanmerking voor een ZSM-afhandeling. Verdachten die op de veelplegerlijst staan, worden in verzekering gesteld en voorgeleid aan de rechter-commissaris.

De eerste kwestie richt zich op het onderscheid in afhandeling van winkeldiefstallen door politie en winkelboa. De oplossing die is bedacht in Roermond – servicemedewerkers van de politie stellen een aantal onderscheidende vragen – is voor de hand liggend en blijkt in praktijk deels te werken. Het vermoeden bestaat echter dat niet alle servicemedewerkers er aan denken dat de winkelboa ook kan worden ingezet, maar het lukt desondanks de winkelboa naar veertien zaken te dirigeren. Wel blijkt dat de eis van first-offender – iets wat niet op voorhand door de centralist kan worden vastgesteld – in de helft van de zaken maakt dat de politie alsnog de zaak moet overnemen.

Het aanbrengen van een taakverdeling lukt dus slechts ten dele en dat heeft tot gevolg dat het – toch al geringe – aantal zaken waarbij de winkelboa kan worden ingezet kleiner wordt en daarmee de leerervaringen van de winkelboa’s gering zijn; te gering, naar het oordeel van de vertegenwoordigers van zowel Stadstoezicht als de politie.

Het tweede bezwaar dat vooraf is geopperd, heeft betrekking op het vervoer van de verdachte naar het politiebureau. De boa-organisatie in Roermond beschikt over voldoende auto’s en het blijkt dat de verdachten, waar de winkelboa's op af worden gestuurd, allemaal tamelijk rustig zijn. Het transport levert in praktijk dus geen problemen op; in ieder geval tijdens de pilot in Roermond. Als er een keer een verdachte agressief zou zijn en dit zou tot tumult en eventueel letsel hebben geleid, dan zou dat waarschijnlijk wel een sterk negatief effect hebben gehad op de motivatie van de winkelboa’s, vermoeden wij. Deze angst leeft in ieder geval bij een aantal boa’s en geweld wordt niet, zoals toch vaak bij de politie, als beroepsrisico gezien.

Het derde probleem – geen toegang hebben tot BVH – blijkt in praktijk nog een groter manco dan vooraf gedacht. Het is niet alleen problematisch bij het muteren van de winkeldiefstal, maar het levert ook strubbelingen op bij het insluiten van de verdachte. Daarnaast blijkt het bedienen van de Progis-zuil een hobbel waarbij de politie altijd assistentie moet verlenen. Ook het innen van de boete heeft in de praktijk tot het nodige gedoe geleid en moest er een – lastige – U-bocht worden bedacht om het geld naar het CJIB gesluisd te krijgen.

Al deze bezwaren hebben de politie tot de slotsom doen komen dat het experiment met de winkelboa geen lastenverlichting oplevert; nu niet en hoogstwaarschijnlijk ook in de toekomst niet.

Winkeliers, een enkele daargelaten, zijn over het algemeen tevreden over de inzet van de winkelboa en staan ook positief tegenover een eventueel streven de winkelboa's permanent in te voeren. Dit wordt naar onze mening vooral ingegeven door het denkbeeld dat extra toezicht altijd welkom is. De aanname dat winkeliers geen aangifte doen van winkeldiefstal in heterdaadsituaties, omdat het te lang duurt voordat er politie ter plaatse is, wordt op geen enkele wijze onderbouwd met onze onderzoekservaringen in Roermond. Winkeliers geven dit in elk geval nauwelijks aan naar aanleiding van hun concrete ervaringen. Ook wijzen de cijfers erop dat de politie er niet wezenlijk langer over doet dan de winkelboa om ter plaatse te komen – een enkele uitzondering daargelaten.

De pilot in Roermond toont aan dat de winkelboa, binnen de krijtlijnen van het experiment, geen taakverlichting voor de politie betekent en ook niet tot een toename van de aangiftebereidheid onder winkeliers leidt. Daarmee zijn de doelstellingen van de pilot niet gehaald.

4 Winkelboa’s in Vlaardingen

In dit hoofdstuk doen we verslag van de operationele inzet van de winkelboa in Vlaardingen. Zoals bij de planevaluatie beschreven, bestaat de inzet van de winkelboa hier uit twee componenten: surveillance tijdens hotspottijden en het overnemen van de verdachte van de winkelier totdat de politie ter plaatse is. Hiertoe bellen de winkeliers zowel met de politie als met de Lichtblauwe Brigade van de gemeente. In de pilotperiode is het echter niet voorgekomen dat de winkelboa een verdachte van de winkelier heeft overgenomen, dus dat deel van de inzet kan niet worden geëvalueerd.

Door de aangiftecijfers met voorgaande perioden te vergelijken en door een vergelijking met twee controlegebieden (rest van Vlaardingen en Schiedam) te maken, geven we inzicht in de mogelijke effecten van de inzet van de winkelboa’s. Daarna besteden we aandacht aan de vraag hoe de pilot is vormgegeven, op welke wijze de drie direct betrokken partijen – Lichtblauwe Brigade, politie en winkeliers – de pilot hebben ervaren. Tot slot, maken we de balans op van de pilot in Vlaardingen: wat zijn de effecten en hoe kunnen we die duiden.

Voordat we de resultaten van de pilot bespreken, wijden we – evenals in het vorige hoofdstuk over Roermond – een paragraaf aan de veronderstelling die (mede) ten grondslag ligt aan het concept van de winkelboa, namelijk dat winkeliers in lang niet alle gevallen bij het op heterdaad betrappen van een winkeldief de politie inschakelen vanwege de soms lange wachttijd voordat de politie ter plaatse is.

4.1 Aangiftebereidheid van winkeliers

Als gesteld, is er dus de aanname dat winkeliers lang niet altijd de politie in kennis stellen als er een winkeldief op heterdaad wordt betrapt, omdat het soms lang duurt voordat de politie ter plaatse is. Het eerste deel van deze redenering snijdt hout. Uit de enquête onder winkeliers (nulmeting) blijkt dat circa 60 procent van de geënquêteerden getuige is geweest van een of meerdere situaties waarbij iemand zichtbaar iets (probeerde) te stelen uit de winkel, maar bij slechts een kwart van deze gevallen is ook politie ingeschakeld. Onze politierespondent bevestigt dat beeld. Aangifte doen kost tijd en zeker als het om kleine bedragen gaat zien veel winkeliers daar simpelweg van af. Vooral voor kleinere winkeliers is het doen van aangifte lastig (‘als ik aangifte ga doen, dan moet mijn winkel dicht’). De SODA-regeling heeft de aangiftebereidheid wel iets verhoogd, aldus deze politievrouw. Zij illustreert haar verhaal als volgt:

> Een mooi voorbeeld in dit verband is het initiatief van de C1000 hier in Vlaardingen Centrum. Ze hadden op de balans ruim een ton derving aan winkeldiefstallen. Ze hebben toen een bedrijf in de arm genomen waarbij particuliere beveiligers in burger werk-

> ten. Die beveiligers hebben toen een maand lang bij alles wat ze zagen op het terrein van winkeldiefstal opgetreden. Iedereen werd aangehouden; ook voor een rolletje drop. In die ene maand waren er maar liefst 54 aanhoudingen voor winkeldiefstal. Dan zie je pas hoeveel het is. De reguliere aangiften zijn het topje van de ijsberg. Bovendien hadden die beveiligers natuurlijk ook nog niet alles te pakken.

In de enquête onder winkeliers is tevens een vraag opgenomen waarom de politie niet is ingeschakeld. Er worden verschillende antwoorden gegeven op deze vraag. De antwoordcategorie ‘het duurt altijd zo lang voordat de politie ter plaatse is’ wordt echter niet als argument naar voren gebracht. De meest genoemde reden is dat het ‘te veel gedoe’ is om aangifte te doen. Redenen die wel worden genoemd, zijn, dat het informeel is geregeld (spullen terug, alsnog betaald), dat de verdachte is weggevlucht en dat het doel is om de zaak zo snel mogelijk af te handelen (vanwege drukte in de winkel). De aanrijdtijd van de politie speelt dus geen enkele rol bij de beslissing om aangifte achterwege te laten, aldus de geënquêteerde winkeliers in Vlaardingen.

Op de meer algemene vraag wat winkeliers doen als ze worden geconfronteerd met een persoon die iets wil stelen uit de zaak, antwoordt ongeveer de helft van de respondenten (achttien van de 37) die het afgelopen jaar een of meerdere van deze voorvallen hebben meegemaakt, dat ze de klant aanspreken en het gestolen goed terugeisen, maar verder geen aangifte doen. Iets minder dan een derde van de respondenten (elf van de 37) antwoordt dat hun reactie afhankelijk is van de situatie. Het is een minderheid (drie van de 32 winkeliers) die zegt standaard de politie in te schakelen.

4.2 Start van de pilot

De pilot met de winkelboa is in Vlaardingen officieel op 31 oktober 2012 van start gegaan. De winkeliers zijn middels een brief van burgermeester Bruinsma op de hoogte gesteld van de start van het experiment. In deze brief staat dat er sprake zal zijn van extra surveillance op de zogeheten hotspottijden (woensdag 13.00 -17.00 uur, vrijdag 17.00-21.00 uur en zaterdag 13.00-17.00 uur) en dat gedurende deze tijden de winkelboa's kunnen worden ingeschakeld voor het overnemen van een verdachte totdat de politie ter plaatse is.

Tijdens de hotspottijden is het druk in het Stadshart en dan vinden ook de meeste winkeldiefstallen plaats. Op deze tijden richt één koppel boa's zich specifiek op het winkelgebied. De medewerkers van de Lichtblauwe Brigade bewegen zich normaal gesproken vooral op de fiets door de stad, maar tijdens de hotspottijden lopen ze ook te voet door het centrum. Tijdens de hotspottijden kunnen de winkeliers bij een diefstal naar het mobiele nummer van de winkelboa’s bellen; buiten deze tijden niet.

De overige taken in het centrum – zoals hondenbeleid, (zwerf)afval, het opruimen van fietswrakken, het optreden tegen fietsen in een voetgangersgebied, winkelwagens buiten het win-

kelgebied –worden zoveel mogelijk bewaard voor de hotspottijden, zodat het mes aan twee kanten kan snijden. Het surveillerende koppel winkelboa's heeft, naast de portofoon, een mobiele telefoon bij zich waar winkeliers naartoe kunnen bellen.

4.3 Geregistreerde winkeldiefstallen en de inzet van de winkelboa's

In de vier pilotmaanden – november 2012 tot en met februari 2013 – zijn er 65 winkeldiefstallen bij de politie aangegeven die in de gemeente Vlaardingen zijn gepleegd. Van deze aangiften zijn er 39 (60 procent) afkomstig uit het Stadshart van Vlaardingen, waarvan er 23 gepleegd zijn tijdens de hotspottijden (woensdag 13.00-17.00 uur, vrijdag 17.00-21.00 uur en zaterdag 13.00-17.00 uur). Zoals eerder vermeld, heeft geen enkele van deze 23 winkeliers de winkelboa ingeschakeld om de verdachte over te nemen totdat de politie ter plaatse was.

Tabel 4.1 Geregistreerde winkeldiefstallen in het Stadshart en op hotspottijden

	Hotspottijden	Andere tijdstippen	Aangiften totaal
November 2012	3	6	9
December 2012	6	5	11
Januari 2013	9	3	12
Februari 2013	5	2	7
Totaal	**23**	**16**	**39**

Bron: BVH (politie)

Ondanks dat de winkelboa's niet zijn ingezet om gedurende de pilot verdachten van winkeldiefstal over te nemen van winkeliers, kan de extra surveillance en de publiciteit rond dit project wel een effect hebben gehad op het aantal winkeldiefstallen en de aangiftebereidheid van winkeliers. Om hier – getalsmatig – enig zicht op te krijgen, hebben we de aangiftecijfers van winkeldiefstal in de periode november 2012 tot en met februari 2013 vergeleken met dezelfde periode van een jaar en twee jaar eerder. Dit hebben we gedaan voor zowel Vlaardingen (pilotgebied en rest van de gemeente) als de controlegemeente Schiedam.

Tabel 4.2 geeft het resultaat van deze vergelijking. Hieruit blijkt dat het aantal aangiften in het pilotgebied – het Stadshart van Vlaardingen – in de pilotperiode niet of nauwelijks afwijkt van het aantal aangiften in dezelfde periode van de twee voorafgaande jaren. De aangiftecijfers uit de controlegebieden fluctueren, maar laten in ieder geval niet een markante stijging zien in de periode november 2012 tot en met februari 2013. Daarmee is de conclusie gerechtvaardigd dat de pilot met de winkelboa geen meetbaar effect heeft gehad op het aantal aangegeven winkeldiefstallen.

Tabel 4.2 Aantal geregistreerde winkeldiefstallen in Vlaardingen en Schiedam

	Vlaardingen		Schiedam
	Stadshart	Overig deel	
Nov. 2010 – Febr. 2011	41	50	57
Nov. 2011 – Febr. 2012	35	17	74
Nov. 2012 – Febr. 2013	**39**	26	48

Bron: BVH

4.4 Winkeliers over diefstallen en winkelboa's

Van de 48 winkeliers die we hebben bevraagd bij de nameting geven er acht te kennen dat ze een winkeldief op heterdaad hebben betrapt in de pilotperiode van november 2012 tot en met februari 2013. Vijf van deze winkeliers hebben de politie gebeld. Ze zijn allen tevreden over de inzet van de politie. Bij drie winkeliers is de politie binnen een kwartier ter plaatse, terwijl bij de twee andere winkeliers het respectievelijk een half uur en drie kwartier duurde. Twee winkeliers hebben een eis tot schadevergoeding volgens de SODA-regeling ingediend.

Aan het begin van de pilot is winkeliers gevraagd in hoeverre ze bekend zijn met het feit dat er een experiment gaande is in hun gemeente met de zogenaamde winkelboa. Het blijkt dat slechts een klein deel van de winkeliers in het Stadshart van Vlaardingen dit fenomeen kent, dan wel ervan heeft gehoord. Aan het einde van de pilotperiode is deze vraag wederom voorgelegd. Uit de nameting blijkt dat de bekendheid van de winkelboa is toegenomen. Ongeveer een kwart van de winkeliers weet aan het einde van de pilotperiode waar de winkelboa voor staat, maar tegelijkertijd heeft ruim de helft nog steeds geen idee.

Tabel 4.3 Bekendheid pilot onder winkeliers (n-voormeting=62; n-nameting=48)

	Nulmeting	Nameting
Weet waar het voor staat	5%	23%
Van gehoord, maar weet er het fijne niet van	11%	25%
Geen idee	84%	52%
Totaal	**100%**	**100%**

Bron: enquête onder winkeliers

Omdat er bij de start winkeliers nog geen ervaring konden hebben met de winkelboa, hebben we de winkeliers daar niet naar gevraagd. Bij de nameting is deze vraag wel gesteld. We hebben – na een korte toelichting waar de winkelboa voor staat – gevraagd naar wat de winkeliers van dit initiatief vinden. Uit tabel 4.4 blijkt dat de meeste geënquêteerde winkeliers welwillend staan tegenover de idee van de winkelboa.

Tabel 4.4 Wat vinden winkeliers van de idee van de winkelboa?

	Aantal	Percentage
Uitstekend idee	4	8%
(Redelijk) goed idee	37	77%
Geen mening	5	10%
Niet zo'n goed idee	2	4%
Slecht idee	-	-
Totaal	**48**	**100%**

Bron: enquête onder winkeliers

De winkeliers ondersteunen het initiatief met de winkelboa vooral omdat ze vinden dat hun aanwezigheid de veiligheid ten goede komt. Ook het idee dat de winkelboa een verdachte kan overnemen wordt door een deel van de respondenten een positief aspect genoemd; tien van de 48 respondenten geven – spontaan – aan dat ze geen telefoonnummer hebben van de winkelboa en geen idee hebben hoe ze de winkelboa moeten inschakelen. Er worden ook wel wat kritische geluiden opgetekend rond houding en persoon van de boa's. Twee derde van de respondenten ziet graag dat de regeling met de winkelboa een permanent karakter krijgt. Een grote meerderheid – 42 van de 48 respondenten (88%) – ziet de winkelboa wekelijks in het Stadshart rondlopen sinds de start van het experiment. Een kleine minderheid geeft aan de winkelboa nooit of sporadisch waar te nemen.

4.5 Particuliere beveiligers in het Stadshart

Drie grootwinkelbedrijven in het Stadshart hebben de handen ineen geslagen en particuliere beveiligers ingehuurd. De beveiligers werken in principe voor deze winkels, maar ze bewegen zich ook af en toe door het winkelgebied om zich van de ene winkel naar de andere winkel te verplaatsen. Tijdens zo'n 'oversteek' nemen ze af en toe wel eens 'iets mee', zoals onze respondent bij de politie het noemt. "Als de groenteboer roep: 'Ik heb hier een winkeldief!' dan zouden ze feitelijk niets hoeven doen, maar in de praktijk doen ze wel wat. Het zijn uiteindelijk allemaal mensen met toch een hart voor de samenleving. Maar als het een rustige verdachte is, dan gaan ze er geen half uur bij zitten."

Om het aantal overvallen en straatroven in het Stadshart terug te dringen, zijn vanuit het project Stadsmarinier financiële middelen ter beschikking gesteld om particuliere beveiligers van Securitas in te huren voor surveillance in het winkelgebied. Vanaf medio november 2012 surveilleren er vier beveiligers zes dagen per week (weekdagen plus zaterdag) van 08.00 tot 17.00 uur in het winkelgebied en op koopavonden. Deze beveiligers zijn er medio maart 2013 nog steeds en zijn dus actief geweest gedurende de winkelboa pilotperiode. Onze politierespondent geeft aan dat er elke ochtend een briefing is bij de politie en dat ze – via een mobiele telefoon – een directe verbinding met de politie hebben. De beveiligers krijgen werkopdrachten mee van de politie en koppelen aan de hand van een formulier elke middag terug wat ze wel en niet hebben gezien.

4.6 Medewerkers van de Lichtblauwe Brigade over winkelboa-taak

We hebben twee winkelboa's gesproken bij de start van de pilot. Het koppel vertelt dat ze bij surveillance in het winkelgebied vooral letten op beveiligingspoortjes die afgaan en de mogelijke aanwezigheid van zakkenrollers. De extra taak die ze hebben gekregen met betrekking tot winkeldiefstal geeft bij dit koppel aanleiding tot enige verwarring: ze hebben wel wat mails gekregen met instructies, maar geen bijeenkomsten of trainingen. Hierdoor weten ze niet wat hun bevoegdheden nu precies inhouden (tot hoe ver ze kunnen gaan). Ze weten dat ze art. 310 Sr (eenvoudige diefstal) mogen handhaven, maar wanneer is iets een eenvoudige diefstal? En, wat moeten ze doen als ze iemand aanhouden? Ook hebben ze geen auto om een verdachte naar het politiebureau te vervoeren. De onduidelijkheden die leven bij dit boa-koppel geven aan, dat de medewerkers begin november 2012 nog niet goed op de hoogte zijn van wat hun extra taak nu precies behelst. Het boa-koppel stipt ook aan dat ze geen geweldsbevoegdheden hebben. Fouilleren of boeien hoort niet tot hun repertoire. Daarnaast hebben we de chef van de Lichtblauwe Brigade bij de start van de pilot gesproken. Hij geeft aan dat de eerste reacties van de winkeliers positief zijn.

Rond de start van de pilot doet zich echter een incident voor waarbij een aangehouden verdachte (niet van winkeldiefstal) een mes bij zich blijkt te hebben en de dienstdoende boa daarmee bedreigt. Dit heeft tot gevoelens van onveiligheid geleid bij de boa's en vraagtekens geplaatst bij hun extra taak rond winkeldiefstallen. De oplossing is gevonden in het verstrekken van steekwerende vesten als onderdeel van de standaarduitrusting van de boa's. Vanaf december 2012 dragen de boa's deze vesten.

Aan het einde van de pilotperiode hebben we de chef van de Lichtblauwe Brigade opnieuw gesproken. Zijn eindoordeel over de pilot is minder positief. Het kost veel menskracht en dat gaat ten koste van andere werkzaamheden. Wel merkt hij op dat de frequentere aanwezigheid van boa's in het Stadshart positieve reacties van burgers en winkeliers heeft opgeleverd en heeft bijgedragen aan het gevoel van veiligheid.

4.7 Politie en winkelboa's

De politie heeft gedurende het experiment met de winkelboa aan de zijlijn gestaan. Er is gedurende de pilot twee keer overleg geweest tussen de Lichtblauwe Brigade en de politie: een bijeenkomst in november en een bijeenkomst in december. Er is weinig concreets op tafel gekomen, aldus onze politierespondent. De inzet van de bijeenkomsten was 'wat kunnen we allemaal gaan doen?' en er werden dan ook allerlei zaken geopperd, maar er werd niets besloten en er werden geen afspraken gemaakt. Een voorbeeld van wat is besproken, maar niet geconcretiseerd is een aangifteformulier voor winkeliers. De pilot was een mooie kans om dit soort zaken uit te rollen, maar daar is het niet van gekomen, aldus de politierespondent. Deze vertelt verder dat de samenwerking tussen politie en gemeente minimaal was. De politiecoördinator is zelfs nooit zover gekomen om de werkvloer op de hoogte te brengen, omdat er ei-

genlijk niets was mee te delen. Slechts de twee wijkagenten van het centrum zijn bij het overleg betrokken.

De politie heeft zitting in het wekelijkse veiligheidsoverleg met de burgemeester en een aantal gemeentelijke hoofden (Veiligheidsbeleid, Vergunningverlening, Toezicht & Handhaving en Communicatie). Tijdens dit overleg is de pilot winkelboa wel ter sprake gekomen, maar er is nooit echt op doorgevraagd.

4.8 Pilotervaringen in Vlaardingen nader beschouwd

De pilot in Vlaardingen leert ons weinig tot niets over de vraag in hoeverre winkelboa's bij kunnen dragen aan een grotere aangiftebereidheid bij winkeliers en een ontlasting van de politie-organisatie. Het deel van het experiment waarin deze aspecten aan bod zouden komen, namelijk het overnemen van de verdachte van een winkelier in afwachting van de politie, is in Vlaardingen geen enkele keer in de praktijk voorgekomen. De enquête onder winkeliers wijst in de richting dat de pilot onvoldoende is gecommuniceerd. Winkeliers weten lang niet altijd van het bestaan van de pilot en weten al helemaal niet hoe ze in contact moeten komen met de Lichtblauwe Brigade in het geval dat ze een verdachte zouden willen overdragen. Dit beeld wordt bevestigd door de politievertegenwoordiger.

5 Conclusies

In dit afsluitende hoofdstuk trekken we conclusies ten aanzien van de plan-, proces- en effectevaluatie van de pilot. We presenteren de conclusies aan de hand van de in het eerste hoofdstuk genoemde onderzoeksvragen en sluiten dit hoofdstuk af met het antwoord op de vraag of de pilot aan de doelstellingen heeft voldaan.

5.1 Planevaluatie

Er zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd met betrekking tot de procesevaluatie. In deze paragraaf beantwoorden we deze vragen een voor een.

Totstandkoming van de projectplannen (onderzoeksvraag 1)

Om de projectplannen van de pilotgemeenten goed te begrijpen, is het van belang stil te staan bij de wijze waarop de gemeenten zijn geworven dan wel de wijze waarop ze zich hebben aangemeld. Rotterdam staat weliswaar te boek als pilotgemeente, maar de gemeentelijke beleidsambtenaren hebben vanaf het begin weinig heil gezien in de constructie van de winkelboa en zij zien hun bijdrage meer als ‘meedenken wat er eventueel mogelijk zou zijn’ en niet in direct operationele zin (vorm geven aan feitelijke inzet van een winkelboa). Zaltbommel is een verrassende eend in de bijt vanwege het feit dat de gemeente slechts drie boa’s (twee fte's) heeft, die bovendien extern zijn ingehuurd. De gemeenten Haarlemmermeer, ’s-Hertogenbosch en Vlaardingen zijn via de VNG-kanalen geworven. De burgemeesters van deze drie gemeenten hadden echter vooraf niet duidelijk voor ogen waar ze nu precies ‘ja’ tegen zeiden. Uit de gesprekken blijkt in ieder geval dat er bij de bestuurders een ander beeld bestond dan waarmee het ministerie wilde experimenteren in deze pilot. Slechts de gemeente Roermond heeft zich aangemeld op basis van een juist beeld van wat de gemeentelijke winkelboa zou moeten doen. Het is daarom ook niet verrassend dat Roermond de enige van de zes pilotgemeenten is die de inzet van de winkelboa in praktijk wilde laten testen conform de richtlijnen van het ministerie.

Tijdens de startbijeenkomst van de landelijke werkgroep wordt besloten om de pilot in twee fasen op te knippen. Fase 1 van plannen maken en fase 2 van daadwerkelijk operationele inzet. Gemeenten (lokale driehoeken) krijgen de mogelijkheid om eventueel niet over te gaan tot fase 2 van de pilot, wat bij vier van de zes gemeenten ook uiteindelijk gebeurt. Hierbij moet worden aangetekend dat in het plan van de gemeente Vlaardingen in beperkte mate gebruik wordt gemaakt van de toebedachte bevoegdheden van de winkelboa. Zowel vóór als ná de startbijeenkomst van de landelijke werkgroep zijn ambtenaren van het ministerie van Veiligheid en Justitie diverse malen op bezoek geweest bij de pilotgemeenten om de idee van de winkelboa toe te lichten. Er wordt daarbij ook aangedrongen mee te doen aan de tweede fase van de pilot onder het credo: ‘het is belangrijk om aan te tonen dat de theoretische bezwaren tegen de winkelboa zich ook feitelijk voordoen’.

Alle zes pilotgemeenten hebben onderzocht óf en hoe een winkelboa kan worden ingezet. De regie ligt daarbij in alle gevallen bij de gemeentelijke organisatie (niet bij het OM, de politie of de winkeliers). In ’s-Hertogenbosch, Roermond en Vlaardingen ligt het initiatief bij de hoofden van de boa’s (met vaak ook nog andere toezichthouders onder zich), terwijl in de gemeente Haarlemmermeer, Rotterdam en Zaltbommel de regie bij een beleidsambtenaar ligt.

De gemeentelijke vertegenwoordigers zoeken allemaal contact met de politie en in het verlengde daarvan met het Openbaar Ministerie. Het zijn echter steeds de politievertegenwoordigers die de belangrijkste gesprekspartners zijn. De politie ziet over het algemeen weinig heil in het idee, waarbij de politievertegenwoordigers vooral vraagtekens zetten bij de beloofde lastenverlichting en zij meermalen ook hun twijfels uiten over de kwaliteit van de gemeentelijke boa. Behalve in Zaltbommel worden in de pilotgemeenten ook de winkeliers gevraagd naar hun mening over een eventuele pilot met de winkelboa. Rode draad is dat winkeliers het over het algemeen wel goed vinden, maar dat ze niet staan te springen om invoering van een winkelboa. Tegelijkertijd ervaren winkeliers in Roermond, Rotterdam en Vlaardingen wel in meer of mindere mate problemen (soms lange wachttijd voordat de politie ter plaatse is).

Formeel vindt de besluitvorming plaats in de lokale driehoek. Er is echter meestal al het nodige informeel vooroverleg geweest, zodat de uiteindelijke besluitvorming het ambtelijk advies volgt. Uitzondering hierop vormt de gemeente ’s-Hertogenbosch waar het ambtelijke advies – in tweede aanleg – toch mee te doen met de tweede fase van de pilot niet door de lokale driehoek wordt overgenomen.

Inhoud van de projectplannen (onderzoeksvraag 2)

In alle zes projectplannen wordt eerst het kader van de pilot geschetst en wordt aangeven wat de doelstellingen hiervan zijn. De teksten verwijzen daarbij naar de doelstellingen zoals geformuleerd in de ministeriële notitie, te weten: grotere tevredenheid van winkeliers en vergroting van de handhavingscapaciteit. In de projectplannen van de vier gemeenten die hebben besloten niet te experimenteren met de inzet van de winkelboa, worden vraagtekens geplaatst bij de opbrengst van de pilot en wordt beschreven welke problemen zich in de praktijk zullen voordoen.

Het plan van aanpak van Vlaardingen is summier; het geeft op hoofdlijnen de denkrichting weer. In het gesprek met de gemeentelijke vertegenwoordiger is duidelijk geworden dat winkelboa's in Vlaardingen er louter zijn ter ondersteuning van de winkeliers. Naast extra surveillance op de hotspottijden, kunnen ze een op heterdaad betrapte verdachte overnemen van de winkelier in afwachting van de politie. Dit impliceert dat de Vlaardingse winkelboa geen extra bevoegdheden of training behoeft. De enige administratieve handeling die de winkelboa hier verricht, is het opmaken van een proces-verbaal van bevindingen. Het Vlaardingse winkelboa-concept is daarmee een beperktere variant van wat het ministerie oorspronkelijk voor ogen staat. Desondanks is besloten deze variant mee te nemen in het kader van de landelijke pilot en de evaluatie hiervan.

Het plan van aanpak van de gemeente Roermond is een voldragen plan, in de zin dat in detail wordt beschreven hoe het proces wordt ingericht, wie welke taken en verantwoordelijkheden heeft en welke handelingen en producten er van de Roermondse winkelboa worden verwacht. Het plan is in een stroomschema gevat. Daaruit wordt duidelijk dat de medewerkers van het politieservicecenter op basis van de melding van de winkelier inschatten of het een zaak is voor de winkelboa of voor de politie. Het probleem dat de winkelboa geen toegang heeft tot politiesystemen (BVH), wordt opgelost door te werken met een laptop (van Stadstoezicht) op het politiebureau. Op de laptop worden de benodigde formulieren opgemaakt. In de politiesystemen zal vervolgens een korte mutatie van het feit en de verdachte moeten worden gemaakt door de politie. Ook in het systeem van Stadstoezicht (VTR) dient een korte mutatie te worden gemaakt.

Naast hun reguliere taken zijn voor de pilot winkelboa achttien medewerkers van Stadstoezicht inzetbaar. Begin oktober 2012 hebben deze medewerkers een vierdaagse winkelboa-opleiding gevolgd bij de Stichting Europese Preventie Opleidingen en Diensten in Veiligheid. Ze werken in koppels en zijn inzetbaar tijdens de openingsuren van de winkels. Voor het vervoer van aangehouden verdachten van winkeldiefstal beschikt Stadstoezicht over dienstauto's.

Uit het projectplan van Roermond wordt duidelijk dat de politie en het Openbaar Ministerie er vertrouwen in hebben dat de gemeentelijke winkelboa's over voldoende kwaliteit beschikken om een eenvoudige winkeldiefstal met succes af te kunnen handelen. De politie hevelt in de praktijk een deel van de taken over, daar waar de politie in de andere pilotgemeenten terughoudend is op dit punt. Ook wordt duidelijk uit het projectplan van Roermond dat winkeliers daadwerkelijk een probleem ervaren met de aanrijdtijden van de politie. In Roermond zijn, met andere woorden, de juiste voorwaarden aanwezig om te experimenteren met de winkelboa.

Redenen om af te zien van de winkelboa-inzet (onderzoeksvraag 3)

Er worden meerdere bezwaren naar voren gebracht door de gemeenten die uiteindelijk hebben besloten niet over te gaan tot een operationele inzet van de winkelboa. De geuite bezwaren hebben een breed draagvlak, in de zin dat de genoemde nadelen door meerdere partijen worden onderkend. Een bezwaar van gemeenten is het feit dat zij te maken krijgen met een taakverzwaring (politietaken gaan over naar de gemeentelijk boa) zonder dat daar enige vorm van financiële compensatie tegenover staat. De berekeningen over mogelijke compensatie lopen overigens wel uiteen wat betreft de dagprijs van een gemeentelijke boa. Zonder compensatie zou de komst van de winkelboa echter betekenen dat andere handhavingstaken relatief minder aandacht krijgen.

De taakverzwaring voor de gemeente brengt naar verwachting weinig tot geen taakverlichting voor de politie met zich mee. De belangrijkste reden voor deze veronderstelling is dat winkelboa's slechts kunnen worden ingezet bij eenvoudige winkeldiefstal. Dit betekent dat de politie toch ter plaatse moet komen als er sprake is van een niet-eenvoudige winkeldiefstal. In

Rotterdam geeft de gemeentevertegenwoordiger aan dat het meestal niet om een eenvoudige winkeldiefstal gaat. In de gemeente Haarlemmermeer en ’s-Hertogenbosch wordt ingeschat dat ongeveer de helft van de winkeldiefstalaangiften een eenvoudige winkeldiefstal betreft. Maar minstens zo belangrijk is de vraag hoe vooraf kan worden vastgesteld of er sprake is van een eenvoudige winkeldiefstal. Kan een meldkamermedewerker dit op voorhand vaststellen en zodoende besluiten of de politie dan wel de winkelboa er naar toe moet?

Tevens worden er vraagtekens geplaatst bij de aanleiding voor de idee van de winkelboa, te weten het sneller ter plaatse arriveren om een verdachte over te nemen van de winkelier en zodoende de aangiftebereidheid vergroten. In de gemeente Haarlemmermeer geeft de politie aan dat de aanrijdtijd van maximaal een kwartier (wens van Detailhandel Nederland) in de regel wordt gehaald. De voorzitter van de ondernemersvereniging Hoofddorp kent bovendien geen klachten over de aanrijdtijden van de politie. In Rotterdam verwacht de gemeente geen verkorting van de aanrijdtijd door de inzet van winkelboa's. Het bestaande toezichtmodel Centrum staat bovendien al garant voor goede afspraken tussen winkeliers, particuliere beveiligers en de politie.

Het Openbaar Ministerie en de winkeliers(verenigingen) uiten niet zozeer principiële bezwaren, maar er is wel vrees voor de aantasting van kwaliteit van het optreden (winkeliers) en het proces-verbaal (OM).

Daarnaast is er de kwestie van de wijze waarop een aangehouden verdachte van eenvoudige winkeldiefstal aan de politie moet worden overgedragen. De gemeentelijk boa’s beschikken niet altijd over een vervoermiddel toegerust voor het vervoer van arrestanten. Dit betekent dat de gemeente daar in - uit eigen middelen - moet investeren, óf dat de politie de arrestant moet komen halen, hetgeen weer ten koste gaat van de taakverlichting aan politiezijde.

5.2 Procesevaluatie

Er zijn vier onderzoeksvragen geformuleerd rond de procesevaluatie. In deze paragraaf beantwoorden we deze vragen een voor een.

Visie inzet van de winkelboa (onderzoeksvraag 4)

Winkeliers zijn over het algemeen goed te spreken over de inzet van de winkelboa. Niet zozeer omdat ze in praktijk vaak met de winkelboa te maken hebben gehad, maar het idee dat er extra handhavers beschikbaar zijn, kan op steun rekenen. Een minderheid van de winkeliers heeft een negatief beeld van boa’s in het algemeen en daarmee ook van de winkelboa. We meten overigens weinig verschil in attitude bij winkeliers in Roermond en in Vlaardingen, ondanks het feit dat de inzet in beide steden sterk verschillend is geweest.

De politievertegenwoordigers in zowel Roermond als Vlaardingen zijn in het algemeen tevreden over de samenwerking met de gemeentelijke boa’s. In Roermond heeft de politie actief

meegewerkt aan de pilot en getracht om werkbare routines op te bouwen. De praktijk is echter weerbarstig, waarbij geen toegang tot BVH voor boa's een serieus struikelblok is. Er is daarmee geen sprake van een lastenverlichting voor de politie, integendeel. Verder worden de winkelboa's te weinig ingezet om winkeldiefstal kwalitatief goed te kunnen afhandelen. De visie van de politie in Roermond is dan ook dat de inzet van de winkelboa voor de politie geen meerwaarde heeft.

Stadstoezicht in Roermond onderschrijft de visie van de politie: er zijn te weinig zaken om de taak van winkelboa voldoende in de vingers te krijgen. Een verruiming van de kaders waarbinnen de winkelboa actief zou mogen zijn, leidt tot meer zaken, maar daarbij rijzen tevens tal van andere vragen rond competenties en bevoegdheden van boa's. Kortom, de gemeente Roermond is tot de conclusie gekomen dat de winkelboa geen toekomst heeft. In Vlaardingen is de gemeente tot dezelfde slotsom gekomen, zij het dat hier vooral de nadruk wordt gelegd op de capaciteitsclaim van de winkelboa-taak op de eigen organisatie.

Ervaringen informatiedeling, communicatiemiddelen en vervoer (onderzoeksvraag 5)

De pilot in Vlaardingen heeft zich beperkt tot extra surveillance en daardoor is er geen ervaring opgedaan rond de vraag ten aanzien van informatiedeling, communicatiemiddelen en vervoer. Wel geven winkeliers in Vlaardingen te kennen eigenlijk geen idee te hebben hoe ze in contact kunnen komen met de winkelboa, maar dat is meer een vraagstuk van voorlichting dan van communicatiemiddelen.

In Roermond is het vervoer van verdachten geen probleem gebleken. Het delen van informatie is meer een punt van zorg. Uiteindelijk blijken alle zaken die zijn afgehandeld door de winkelboa in BVH te traceren, maar de wijze waarop de informatie in BVH komt is vrij omslachtig: de boa tikt verhaal op eigen laptop in, print het uit en een administratieve kracht van de politie (back office) tikt het vervolgens in BVH. Het proces zou eenvoudiger en efficiënter zijn als de winkelboa (beperkt) geautoriseerd zou worden voor BVH. Hetzelfde verhaal geldt voor de communicatiemiddelen. De winkelboa heeft geen toegang tot het portofoonnet van de politie. Er hebben zich geen problemen voorgedaan, maar de communicatie zou eenvoudiger lopen als er wel toegangsmogelijkheden zouden zijn.

Begrenzing tot eenvoudige winkeldiefstal (onderzoeksvraag 6)

De pilot in Vlaardingen levert ook hier geen inzicht op. Het experiment in Roermond toont aan dat het aantal zaken waarbij de winkelboa kan worden ingezet beperkt is. Daar komt bij dat de winkelboa niet altijd wordt ingeschakeld daar waar het wel zou kunnen. Het gevolg hiervan is dat winkelboa's niet vaak een eenvoudige winkeldiefstal afhandelen. In de pilotperiode van vijf maanden hebben sommige boa's een of twee zaken afgehandeld, terwijl anderen helemaal niet aan bod zijn gekomen. Hierdoor ontwikkelen winkelboa's geen routine en is het een taak die onwennig blijft. Dit argument speelt tijdens de (korte) pilotperiode, maar met de huidige krijtlijnen zal ook in de toekomst het aantal winkeldiefstalzaken dat door de winkelboa's zal kunnen worden afgedaan beperkt zijn waardoor het lastig zal zijn werkroutines te ontwikkelen.

Ervaren knelpunten (onderzoeksvraag 7)

Het feit dat winkeliers in het Stadshart van Vlaardingen geen winkelboa's inschakelen voor het overnemen van een verdachte, ondermijnt het idee van dit deel van de pilot. Er zijn ook geen aanvullende acties ondernomen om dit manco te ondervangen. Uit de enquête onder de winkeliers blijkt dat er weliswaar een (bescheiden) draagvlak is voor dit idee, maar dat winkeliers niet van deze mogelijkheid op de hoogte waren en/of niet wisten hoe ze in contact moesten komen met de winkelboa. Eenmalige voorlichting, in de vorm van een brief van de burgemeester, is blijkbaar onvoldoende geweest om deze boodschap met enig effect te communiceren.

In Roermond hebben zich kleine ergernissen tussen agenten en boa's voorgedaan en zijn door de winkelboa's af en toe formele steekjes laten vallen, maar in het algemeen zijn deze zaken met een glimlach opgepakt door de leiding aan zowel politie- als boa-zijde. De goede verstandhouding tussen beide diensten maakt dat rimpels in de praktijk makkelijk glad worden gestreken.

5.3 Effectevaluatie

Er zijn drie onderzoeksvragen geformuleerd met betrekking tot de effectevaluatie, die in deze paragraaf worden beantwoord.

Aangiften van winkeldiefstal en afdoening door winkelboa (onderzoeksvraag 8)

Er zijn 124 aangiften van winkeldiefstal gedaan in Roermond in de pilotperiode van 9 oktober 2012 tot en met 28 februari 2013. Van deze 124 winkeldiefstallen hebben zestig het predicaat eenvoudig (art 310) met één meerderjarige verdachte. Bij veertien van de aangiften is de winkelboa ingezet. Een analyse van de resterende 46 aangiften leert dat de winkelboa in zeven zaken ingezet had kunnen worden. De cijfers duiden er op dat de winkelboa in ongeveer een op de zes winkeldiefstallen ingezet kan worden. Van de veertien zaken waarbij de winkelboa betrokken is geweest, zijn er zeven geheel door de winkelboa's afgedaan middels een transactie; de andere zaken zijn alsnog overgenomen door de politie.

In Vlaardingen zijn er 65 aangiften van winkeldiefstal geregistreerd in de pilotperiode van 1 november 2012 tot en met 28 februari 2013. Het pilotgebied, Stadshart, tekent voor 39 van deze aangiften, waarvan er 23 zijn aangegeven binnen de zogeheten hotspottijden. Op deze tijdstippen was er verhoogde surveillanceactiviteit van de winkelboa en konden winkeliers de winkelboa inschakelen voor het overnemen van een verdachte. Dit laatste is echter niet gebeurd.

Effect inzet winkelboa (onderzoeksvraag 9)

De winkelboa in Roermond is gemiddeld na zestien minuten ter plaatse. De snelste tijd is negen minuten, terwijl de langste aanrijdtijd een half uur bedraagt. Bij elf van de veertien zaken

is de winkelboa binnen twintig minuten ter plaatse. Ook de politie is in de meeste gevallen binnen twintig minuten ter plaatse, maar het kan af en toe ook langer duren. Op basis van het beperkte aantal winkelboa-zaken kunnen we de voorzichtige conclusie trekken dat de aanrijdtijden niet zo zeer korter worden door de inzet van de winkelboa, maar wel stabieler; het komt niet voor dat een winkelier een uur moet wachten voordat de verdachte wordt opgehaald.

In de pilotperiode zijn er minder winkeldiefstallen aangegeven in Roermond in vergelijking met dezelfde periode in de twee voorafgaande jaren. De cijfers uit de controlegemeenten (Venlo en Helmond) en de maandcijfers van winkeldiefstalaangiften in Roermond suggereren dat deze daling niet aan de pilot is toe te schrijven, maar toevallige fluctuaties betreffen. In het Stadshart van Vlaardingen is in de pilotperiode ongeveer hetzelfde aantal winkeldiefstallen aangegeven in vergelijking met dezelfde periode in de twee voorafgaande jaren. De aangiftecijfers in het overige deel van Vlaardingen en de controlegemeente Schiedam geven geen aanleiding om te veronderstellen dat de pilot in het Stadshart enig effect heeft gehad op de aangifte van winkeldiefstallen door winkeliers.

Profiel aangehouden verdachte in winkelboa-zaak (onderzoeksvraag 10)

De veertien verdachten van winkeldiefstal waar de winkelboa naar toe is gestuurd zijn allen rustig. De winkelboa's zijn daarmee niet geconfronteerd met geweld en hebben evenmin letsel opgelopen. Bij de veertien verdachten gaat het om tien mannen en vier vrouwen, van wie negen de Nederlandse nationaliteit hebben. De verdachten zijn gemiddeld 33 jaar oud. Vijf van de zeven verdachten die worden overgenomen door de politie staan te boek als recidivist/veelpleger.

5.4 Tot besluit: de doelstellingen van de pilot winkelboa gehaald?

De doelstellingen van de pilot zijn geformuleerd door de landelijke werkgroep en hebben betrekking op enerzijds de tevredenheid van de winkeliers en anderzijds op de werklast van de politie. Winkeliers zouden meer tevreden moeten zijn over de afhandeling van winkeldiefstal dan voorheen en meer bereid moeten zijn om aangifte te doen bij het op heterdaad betrappen van een winkeldief. Voor de politie mag de pilot geen extra belasting inhouden; de pilot zou – op termijn – een taakverlichting moeten betekenen.

Vier van de zes pilotgemeenten voorzagen op voorhand – in de fase van planning – dat deze doelstellingen lastig te realiseren zijn met de inzet van de gemeentelijke winkelboa. De gemeenten Vlaardingen en vooral Roermond hebben de proef op de som genomen. De evaluatie van de pilot laat zien, dat de doelstellingen niet zijn gehaald. Winkeliers zijn niet meer tevreden (maar ook niet minder) en er is geen toename van de aangiftebereidheid geconstateerd. De gemeentelijke winkelboa's hebben maar zeer beperkt de afhandeling van winkeldiefstallen kunnen overnemen van de politie: het merendeel van de gemelde zaken vielen buiten de krijtlijnen van eenvoudige winkeldiefstal. Daarnaast moest de politie bij zaken die wel door de winkelboa zijn afgehandeld bij dusdanig veel handelingen assisteren (insluiten van verdach-

ten, voorgeleiden, Progis-zuil, overleggen met ZSM, invoer in BVH) dat er geen sprake is geweest van een vermindering, maar eerder van een verzwaring van de werklast.

Summary

In the Netherlands, nuisance and minor offences are enforced by municipal officers with limited investigative powers the so called Special Investigative Officers (SIO's). On the initiative of the Minister of Security and Justice, an experiment was organized to test whether these municipal SIO's could be used to assist police in dealing with shoplifters arrested in the act by private guards or store personnel. These officers are called 'winkelboa' in Dutch. They are only allowed to replace police officers in specific types of cases, i.e., non-violent cases involving a first-time, adult offender acting alone and where the value of any property stolen does not exceed 120 Euro. The objective of the experiment was to see whether the use of municipal officers could improve retailers' satisfaction with the reporting process – and thereby increase their willingness to report shoplifting incidents – without increasing the workload of the police.

Six municipalities were recruited to participate in the experiment: Zaltbommel, Rotterdam, Haarlemmermeer, 's-Hertogenbosch, Vlaardingen and Roermond. A national advisory group was set up with representatives from the six pilot municipalities and other stakeholders (i.e., police, public prosecutors, the Association of Municipalities and the Association of Retailers). During this same period the Ministry published a memorandum in which the parameters of the pilot were outlined. It was decided to divide the project into two phases: a planning and an implementation phase. This would allow the pilot municipalities an opportunity to reconsider their participation after the first (planning) phase of the project. The authorities in the municipalities of Roermond and Vlaardingen decided to continue the pilot to the next phase, while the other four municipalities decided to resign after Phase 1.

Results of an external evaluation of the pilot project are outlined in this report. The evaluation consists of three parts:

1. A planning evaluation describes the groundwork and planning engaged in by the six municipalities prior to the experiment. This evaluation is based on interviews with key respondents and an examination of various written documents including the action plans drawn up by the municipalities involved.
2. A process evaluation in the two experimental municipalities (Roermond and Vlaardingen) based on interviews with retailers, police officers and municipal officers.
3. An impact evaluation based on deployment records and reported rates of shoplifting in the experimental (Roermond and Vlaardingen) and control municipalities.

Planning evaluation

Each municipality involved in the experiment was expected to draw up an action plan to be agreed upon by police, public prosecutors and retailers. It was hoped that these plans would also contain the preconditions for a solid implementation of the experiment upon which the mayor, chief of police and public prosecutor could make final decisions regarding the operational deployment of municipal officers. The planning evaluation examines three aspects of

the planning process: How the project plans took shape; the content of the original plans; and which divisive arguments had to be resolved before the municipalities could move on to the second phase of the project.

How the project plans took shape

The municipal representatives were in contact with the police and public prosecutors, though it were the police representatives who acted as the main intermediaries. In all municipalities other than Zaltbommel, representatives from the Association of Retailers were asked about their opinions on the idea of letting municipal SIO's deal with shoplifters. The formal decision on whether to engage in the experiment was taken by the local 'triangle' (mayor, chief of police and public prosecutor). In five municipalities, the local triangle approved the decisions taken by the municipal representatives. Only the local triangle of 's-Hertogenbosch voted against supporting the proposal of their civil servants.

Content of the project plans

The project plans of the four municipalities that decided not to participate focused on practical difficulties that were likely to arise and even went so far as to question the potential benefits of the experiment overall.

The plan of Vlaardingen was brief and only provided rough guidelines for deployment. According to the plan, the primary functions of municipal SIO's would be to increase patrols during high crime hours and assist shopkeepers who make calls for service. Under this plan, they would take possession of suspects caught in the act from shop personnel and hold them until police arrived. Given this scenario, the municipal SIO has no need for additional powers or training. The only administrative task of the municipal SIO in regard to shoplifting would be the writing of an incident report concerning their part in the arrest.

Roermond is the only municipality that outlined a full-scale plan, i.e., a detailed description of how the entire process would be organized and what activities and services were expected from the 'winkelboa'. Agents of the police service center would have to use shop personnel's descriptions in the initial calls for service to decide whether municipal SIO's were eligible to handle a shoplifting case on their own (i.e., whether the case qualified as involving a non-violent, first-time, adult offender acting alone with stolen property worth less than 120 Euro).

Roermond's detailed project plan also anticipated potential problems. One of the foreseen problems concerned municipal SIO's lack of access to police data systems. The proposed solution was to provide municipal SIO's with a laptop at the police station. The necessary paper work could be entered on this laptop and then later transferred to police computer systems by an administrative agents of the police. Roermond's project plan made clear that the police and public prosecutors were confident in the ability of municipal SIO's to handle arrested shoplifters successfully. Roermond police were thus willing to transfer some of their practical tasks to municipal SIO's while police in the other pilot municipalities remained reluctant to do so.

Arguments against the ‘winkelboa’

There were several objections raised by the municipalities that ultimately decided not to proceed with the operational deployment of municipal SIO's. These objections had broad support in the sense that they were shared by several parties. The absence of financial compensation to municipal SIO's for additional work was seen as a serious disadvantage – since attention to shoplifting cases would, by definition, take time away from other enforcement tasks.

Apart from this financial concern, there was also a question as to how much relief municipal SIO's would actually give police. This is because municipal SIO's can only be used for simple shoplifting – which means that the police need to come to the crime scene anyway in all other types of cases. Equally important was the question of how one can determine in advance whether a case concerns only simple shoplifting. Can an agent of the police service center be expected to make this determination on the basis of information derived from the initial call for service and then decide whether police attendance is required?

There was also some doubt about the speed with which municipal SIO's could reach crime scenes and take custody of suspects – which directly affects the willingness of retailers to report shoplifting to the authorities. In addition, there were questions about how an arrested shoplifter should be transferred to police custody. Not all municipal SIO's do have vehicles equipped for the secure transportation of detainees. This leaves two choices: Either the municipality would have to invest in new vehicles or police would have to attend all crime scenes in order to transport shoplifters to police stations. The latter solution clearly counteracts the whole rationale for deploying municipal SIO's in the first place: the lightening of police workloads.

Process and impact evaluations

The second phase of the pilot project revolved around the actual deployment of municipal SIO's. As mentioned, there were only two municipalities that wound up deploying municipal SIO's - and in one of them (Vlaardingen) deployment was minimal. Thus, it was really only the municipality of Roermond that achieved practical experience with municipal SIO's and examined their patterns of deployment and the results achieved.

Retailers were generally rather positive about the use of municipal SIO's, though they didn't have a lot of experience with these officers in practice. Nonetheless, the idea that extra enforcement was available sounded good to them. A minority of the retailers had a negative image of municipal SIO's in general and thus also of the ‘winkelboa’. We measure little difference in attitude among retailers in Roermond and Vlaardingen. In Roermond, the police actively participated in the pilot and tried to build workable routines. In practice, however, this appears to have been complicated by the municipal SIO's lack of access to the police computer system. Given this, the use of municipal SIO's did little to nothing to lessen police workloads. In fact, it sometimes increased them. Furthermore, the municipal SIO's were deployed on only a limited number of occasions, which meant they gained little practical experience with shoplifting tasks in the field. At the end of the five-month experiment, both parties

(police and municipalities) concluded that the use of municipal SIO's assigned to extra tasks in the field dealing with simple shoplifting had no future.

During the pilot period (9 October 2012 to 28 February 2013) there were 124 registered shoplifting cases in Roermond. Of these 124 cases, 60 were simple shopliftings committed by an adult suspect. Fourteen of these cases were attended to be municipal SIO's. Of these fourteen, seven were handled by the municipal SIO's and seven were handed over to police. The seven cases handled by municipal SIO's all resulted in fines.

It took municipal SIO's in Roermond an average of 16 minutes to reach crime scenes. The fastest response time was 9 minutes, while the longest was 30 minutes. In eleven of the fourteen cases handled by municipal SIO's, the municipal officer arrived at the scene within 20 minutes. On average, police arrived at comparable crime scenes at the same speed, i.e., 20 minutes. Based on the limited number municipal officer cases, response times for municipal SIO's do not appear any shorter than those of police. They are, however, more stable: In no case did a shopkeeper have to wait more than an hour before a municipal officer arrived to collect a suspect.

Suspects were calm in all fourteen shoplifting cases attended to by municipal SIO's. The municipal SIO's were therefore not confronted with any form of violence. The fourteen suspects comprised ten men and four women, nine of which were Dutch nationals. The suspects' average age was 33. Five of the seven suspects taken over by police had previous police contacts.

An analysis of the remaining 46 reports (60 simple shoplifting minus the 14 cases where the municipal officer was sent) shows that an additional seven of these cases met the criteria for deployment of a municipal officer. In total then, the figures indicate that a municipal officer would have been eligible for deployment under the specified framework in approximately one out of every six shoplifting cases, i.e., 21 out of 124 cases. During the experimental period, fewer shoplifting cases were registered in Roermond than during the same period the previous two years. The figures in two control municipalities and the monthly shoplifting figures in Roermond suggest that this decline was not due to the pilot, but to random fluctuations.

In Vlaardingen, 65 shoplifting cases were reported during the pilot period 1 November 2012 to 28 February 2013. The pilot area – City Centre – accounted for 39 of these reports, 23 of which occurred during high crime times of the day. During these hours, municipal officer patrols were increased and retailers knew they could call on these patrols to take over suspects. Retailers, however, did not take any advantage of these opportunities. During the experimental period, approximately the same number of shopliftings was reported in the City Centre as reported in the same period during the previous two years. Figures from the rest of Vlaardingen and another control area do not indicate that the pilot project in the City Centre had any effect on the level of reported shoplifting.

Did the experiment meet its objectives?

During Phase 1, four of the six municipalities decided that it would be difficult to meet the objectives of the experiment and therefore dropped out of the project. The municipalities of Vlaardingen and Roermond decided to test the deployment in practice. The evaluation reveals that the experiment failed to meet its objectives. Retailer satisfaction with the reporting process did not improve and there was no evidence of an increase in their willingness to report shoplifting incidents. Municipal officers replaced police officers in the handling of shoplifters in only a limited number of cases. This is because the majority of shoplifting cases did not meet the criteria necessary for municipal SIO's to handle them on their own (i.e., simple shoplifting involving a non-violent, first-time, adult offender acting alone with stolen property worth less than 120 Euro). Furthermore, police officer involvement was still required even in those few cases where municipal SIO's were eligible to act alone due to municipal SIO's' lack of access to police computing systems. Given these problems, the experiment failed to result in a reduction of police workloads.

Geraadpleegde literatuur

Circulaire buitengewoon opsporingsambtenaar. Ministerie van Veiligheid en Justitie, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving. Geldig van 22 januari 2011 – 31 maart 2014.

Circulaire boa – samenvatting. www.eersel.nl.

Detailhandel Nederland (2011). *ABC Winkelcriminaliteit 2011*.

Detailhandel Nederland (2012). *ABC Winkelcriminaliteit 2012*.

Factsheet ID-zuil Progis. (2011). Ministerie van Veiligheid en Justitie, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving.

Hoogstraten, P. (2012). Brief aan de VVD-fractie van Zaltbommel over de winkelboa.

Lang, R. de (2010). Leer met tegenslag om te gaan – interview Tjibbe Joustra. *FD Outlook*, 3:4 (december 2010), p. 22-27.

Opstelten geeft Zaltbommel primeur winkelboa. *Brabants Dagblad*, 13 februari 2012.

Steden, R. van (2012). *Veelvormig en versnipperd. Gemeentelijke toezichthouders en handhavers in het publieke domein.* Amsterdam/Den Haag. Vrije Universiteit/SMVP.

SMVP (2012). Nationale politie versus een bonte verzameling ambtenaren van gemeentepolitie. www.maatschappijenveiligheid.nl.

Toespraak Harm Brouwer bij Veiligheidspoort 1 februari 2011. www.om.nl.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2012) *Visie boa in de openbare ruimte*.

Verslag Strategisch Beraad Veiligheid 6 februari 2012. www.vng.nl.

WIVVG Progis: Informatie voor verdachten en/of veroordeelden. Ministerie van Veiligheid en Justitie, DG Rechtspleging en Rechtshandhaving, november 2010.

Interne notities

- Ministerie van Veiligheid en Justitie: Plan van Aanpak Pilot Buitengewoon opsporingsambtenaren in winkelgebieden.
- Gemeente Haarlemmermeer: Deelname aan de pilot winkelboa (29 mei 2012)
- Gemeente ’s-Hertogenbosch: Winkelboa
- Gemeente Roermond: Plan van aanpak pilot winkelboa (21 mei 2012)
- Gemeente Rotterdam: Pilot boa’s in winkelgebieden (12 juni 2012)
- Gemeente Vlaardingen: Notitie pilot winkelboa’s
- Gemeente Zaltbommel: Winkelboa in Zaltbommel

Tweede Kamerstukken

- TK 28 684; nr. 340
- TK 32 459; nr. 11

Besluiten

- Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar van de afdeling Stadstoezicht van de gemeente Roermond, domein I Openbare Ruimte 2011 (nr. 5695377/Justis/11).

Websites

- Gemeente Roermond: www.roermond.nl
- Gemeente Vlaardingen: www.vlaardingen.nl
- Stadshart Vlaardingen: www.stadshartvlaardingen.nl

Bijlage 1 Begeleidingscommissie

Voorzitter

Dhr. Dr. Arie van Sluis	Erasmus Universiteit Rotterdam Faculteit der Sociale Wetenschappen

Leden

Mevr. Mr. Willemien de Jongste	Ministerie van Veiligheid en Justitie WODC
Dhr. Alain Renier LLM	Ministerie van Veiligheid en Justitie Directie Rechtsbestel Tevens lid landelijke werkgroep
Mevr. Dr. Vina Wijkhuijs	Politieacademie/Instituut Fysieke Veiligheid

Bijlage 2 Interviewrespondenten

Maarten van Berckel	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Mark van Blerk	Gemeente Roermond
Anne Burghout	Gemeente Rotterdam
Elz Coolman	Ministerie van Veiligheid en Justitie
Liesbeth van Eyck	Politie Vlaardingen Centrum
Michiel Geuzinge	Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
Remco van Hout	Penningmeester BIZ Roermond
Olav Jansen	Gemeente Rotterdam
Lisanne Kerstens	Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
Eugène Kok	Gemeente ’s-Hertogenbosch
Jan Koster	Gemeente Vlaardingen
Jan Mussers	Politie Roermond
Sonja Olthuis	Centrummanager winkeliers Haarlemmermeer
Rien van Steenoven	Stadsmarinier Rotterdam
Annemarie Strooper	Politie Den Bosch
Ron van Wieringen	Gemeente Haarlemmermeer
Leonie Willemsen	Gemeente Zaltbommel

Bijlage 3 Eenvoudige winkeldiefstal

Artikel 310 wetboek van Strafrecht
Hij die enig goed dat geheel of ten dele aan een ander toebehoort wegneemt, met het oogmerk om het zich wederrechtelijk toe te eigenen, wordt als schuldig aan diefstal gestraft.
Om te komen tot de kwalificatie "eenvoudige winkeldiefstal", wordt naar de volgende elementen gekeken (hierbij worden de richtlijnen behorende bij het uitvaardigen van een politiestrafbeschikking aangehouden):

a. Meerderjarige verdachte

De mogelijkheid tot het uitvaardigen van een politiestrafbeschikking voor het in artikel 3.3, aanhef en onder a, van het Besluit OM-afdoening aangewezen misdrijf is wettelijk beperkt tot de meerderjarige verdachte.

b. Teruggave goed/vergoeding schade

Het goed moet zijn teruggegeven dan wel de schade moet zijn vergoed. Indien sprake is van inbeslagneming, dan mag, ook al zou zijn voldaan aan de nadere voorwaarden, geen politiestrafbeschikking worden uitgevaardigd en moet een proces-verbaal worden opgemaakt en ingezonden. Als de hulpofficier van justitie een eindbeslissing over het beslag heeft genomen, wordt dit als afgehandeld beschouwd en kan de zaak als “zaak zonder beslag” bij het CJIB worden aangeboden.[23]

c. Heterdaad/bekennende verdachte

Uit het oogpunt van rechtswaarborgen en rechtszekerheid zal geen enkele twijfel mogen bestaan over de betrokkenheid van de verdachte bij de winkeldiefstal/verduistering. Om elke twijfel uit te sluiten zal er sprake moeten zijn van ontdekking op heterdaad, alsmede van een bekennende verdachte.

d. Eenvoudige winkeldiefstal/verduistering

Zoals hierboven aangegeven, heeft de regeling alleen betrekking op eenvoudige zaken. Dit brengt met zich mee dat geen sprake mag zijn van meerdere gepleegde winkeldiefstallen/-verduisteringen (strooptocht), mededaders, enige vorm van geweld of bedreiging, diefstal met enige vorm van raffinement, of andere min of meer gelijktijdig gepleegde delicten. In al deze gevallen zal een proces-verbaal moeten worden opgemaakt en ingezonden.

e. Er mag geen sprake zijn van specifieke recidive binnen een periode van vijf jaar na datum van aantekening in het HKS (HerKenningsSysteem)

In het kader van deze aanwijzing is van recidive sprake in geval van aantekening in HKS van enige vorm van een eerder gepleegde diefstal, verduistering of heling (derhalve de artikelen

23 Zie de Aanwijzing Inbeslagneming (art. 94 WvSv).

310, 311, 321, 416 en 417bis WvSr). In die gevallen kan derhalve geen politiestrafbeschikking worden uitgevaardigd. De specifieke recidive wordt bezien over een periode van vijf jaar na datum van aantekening in HKS. Het spreekt voor zich dat eveneens van het uitvaardigen van een politiestrafbeschikking wordt afgezien indien de politie op andere wijze kennis draagt van een eerdere veroordeling, transactie of strafbeschikking voor diefstal, verduistering of heling, binnen een periode van vijf jaar voorafgaande aan het gepleegde feit.

f. Waarde goed

Een politiestrafbeschikking is alleen mogelijk indien het gestolene een waarde heeft tot een maximum van € 120,-. Het streven is erop gericht elke aangehouden winkeldief overal in Nederland te confronteren met een overheidsreactie. Gelet hierop kan alleen in gevallen van werkelijk zeer geringe waarde worden afgezien van het uitvaardigen van een strafbeschikking. Behoudens deze gevallen dient van een politiesepot te worden afgezien. Is aan de bovengenoemde voorwaarden voldaan, dan kan een politiestrafbeschikking worden uitgevaardigd. De tarieven voor de politiestrafbeschikking zijn weergegeven in de Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen. De tarieven voor de OM-strafbeschikking en de eis ter zitting zijn vastgelegd in de richtlijnen voor strafvordering eenvoudige diefstal en -verduistering.

g. Toepassing artikel 12 Sv en positie van het slachtoffer

In geval van winkeldiefstal en/of -verduistering is de voorwaarde dat het gestolen goed moet zijn teruggegeven of de schade moet zijn vergoed alvorens een strafbeschikking kan worden uitgevaardigd. Het lijkt dan ook reëel om te veronderstellen dat de benadeelde in de praktijk zelden of nooit van de mogelijkheid van beklag gebruik zal maken. Toch moet de mogelijkheid niet uitgesloten worden geacht dat een winkelier, pas nadat de strafbeschikking is uitgevaardigd, merkt dat er toch nog schade is veroorzaakt. In die gevallen heeft hij de mogelijkheid beklag te doen. Mede met het oog hierop is het van belang over voldoende gegevens te kunnen beschikken. In verband met het informeren van slachtoffers is de aanwijzing slachtofferzorg van toepassing. Concreet betekent dit dat de politie/boa in geval van een politiestrafbeschikking het slachtoffer moet vragen of hij op de hoogte wil worden gehouden van het verloop van de zaak. Bij een bevestigend antwoord dient relevante informatie te worden verstrekt, zoals het uitvaardigen van een politiestrafbeschikking. Indien de strafbeschikking niet wordt uitgevaardigd, dient het OM in kennis te worden gesteld van de wens van het slachtoffer om op de hoogte te worden gehouden van het verloop van de zaak.

Bijlage 4 Enquêtevragen winkeliers

NULMETING

1. Wat is uw functie?
2. Werkt u voltijds of in deeltijd?
3. Heeft u in het afgelopen jaar wel eens meegemaakt (terwijl u aan het werk was) dat een klant iets wilde stelen uit de winkel?
4. Zo ja, hoe vaak heeft u dit in het afgelopen jaar naar schatting meegemaakt (terwijl u aan het werk was)?
5. Hoe wordt daar doorgaans door u of uw collega(s) op gereageerd?
6. Welke van de volgende situaties weerhouden u er van om (een) klant(en) aan te spreken bij verdenking van winkeldiefstal: als ze met een (grote) groep zijn, als ze er onguur uitzien, als ze zich luidruchtig/agressief gedragen, als ik alleen in de winkel ben (geen ander personeel), als er geen andere klanten in de winkel zijn, als er (veel) andere klanten in de winkel zijn, in de avonduren?
7. Hoe is de laatste keer door u of uw collega(s) gereageerd op een winkeldiefstal terwijl u aan het werk was?

Politie gebeld

8. Is de politie ter plaatse gekomen? En zo ja, hoe lang duurde dat naar schatting?
9. Hoeveel tijd heeft de gehele afhandeling van de winkeldiefstal u en/of uw collega(s) ongeveer gekost?
10. Is er een eis tot schadevergoeding ingediend (de zogenaamde € 151 -SODA- regeling)?

Politie niet gebeld

11. Waarom is de politie niet gebeld?

Niets gedaan

12. Waarom is er niets gedaan?

Winkelboa

13. Welk telefoonnummer belt u in geval van een winkeldiefstal?
14. Bent u bekend met het feit dat er in de gemeente Roermond een experiment gaande is met de zogenaamde winkelboa?
15. Ziet u wel eens toezichthouders van de gemeente rondlopen in dit winkelgebied?

NAMETING

1. Wat is uw functie?
2. Werkt u voltijds of in deeltijd?
3. Is het in de periode oktober 2012 tot en met februari 2013, zover u weet, voorgekomen dat hier een winkeldief op heterdaad is betrapt door het personeel/beveiliging?
4. Zo ja, hoe vaak?
5. Hoe is de laatste keer daar door u of uw collega(s) op gereageerd?

Politie gebeld

6. Heeft u de politie gebeld?
7. Informeerde de politie aan de telefoon naar: waarde gestolen goed(eren), aantal aangehouden verdachten, leeftijd aangehouden verdachte, of de verdachte rustig is, of de verdachte het feit bekent?
8. Is de politie of een medewerker van gemeente (winkelboa) gekomen?
9. Bent u tevreden over de wijze waarop de zaak is afgehandeld?
10. Toelichting minder of niet tevreden
11. Hoe snel was de politie / de winkelboa ter plaatse?
12. Is er een eis tot schadevergoeding ingediend (de zogenaamde € 151 -SODA- regeling)?

Politie niet gebeld

13. Waarom is de politie niet gebeld?

Winkelboa

14. Wat vindt u van de idee van de winkelboa?
15. Toelichting op mening
16. Vindt u dat het experiment met de winkelboa een permanente regeling zou moet worden?